Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

20. mai 2021 *

Eelotsusetaotlus – Ohtlike kaupade sisevedu – Direktiiv 2008/68/EÜ – Artikli 5 lõige 1 – Mõiste „ehitusnõuded“ – Keeld kehtestada rangemaid ehitusnõudeid – Liikmesriigi ametiasutus, kes on kehtestanud nõude, mida ei ole ette nähtud ohtlike veoste rahvusvahelise autoveo Euroopa kokkuleppes (ADR), et üks tankla võib võtta veeldatud naftagaasi (LPG) tarneid vastu üksnes erilise termoisolatsiooniga paaksõidukitelt – Õigusvastasus – Otsus, mida teatud õigussubjektid ei saa vaidlustada – Rangelt piiritletud võimalus saavutada sellise otsuse tühistamine, kui see on ilmselgelt vastuolus liidu õigusega – Õiguskindluse põhimõte – Tõhususe põhimõte

Kohtuasjas C-120/19,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 30. jaanuari 2019. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 15. veebruaril 2019, menetluses

X

versus

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend,

menetluses osales:

Tamoil Nederland BV,

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja esimees A. Prechal, kohtunikud N. Wahl (ettekandja), F. Biltgen, L. S. Rossi ja J. Passer,

kohtujurist: E. Tanchev,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend, esindaja: *advocaat* J. R. van Angeren,

– Madalmaade valitsus, esindajad: C. S. Schillemans, K. Bulterman ja H. S. Gijzen,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

– Saksamaa valitsus, esindajad: D. Klebs ja J. Möller,

– Euroopa Komisjon, esindajad: A. Nijenhuis ja N. Yerrell,

olles 28. jaanuari 2021. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. septembri 2008. aasta direktiivi 2008/68/EÜ ohtlike kaupade sisetranspordi kohta (ELT 2008, L 260, lk 13), muudetud komisjoni 21. novembri 2014. aasta direktiiviga 2014/103/EL (ELT 2014, L 335, lk 15), (edaspidi „direktiiv 2008/68“), artikli 5 lõiget 1.

2 Taotlus on esitatud X-i ja College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend (Purmerendi linnavalitsus, Madalmaad) (edaspidi „linnavalitsus“) vahelises kohtuvaidluses otsuse üle, millega linnavalitsus kehtestas ühe tema territooriumil asuva tankla veeldatud naftagaasiga (LPG) varustamise nõuded.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3 Direktiivi 2008/68 põhjendused 1, 5, 11 ja 22 on sõnastatud järgmiselt:

„(1) Ohtlike kaupade vedu maanteel, raudteel või siseveeteedel toob kaasa tõsise õnnetusohu. Seepärast tuleks võtta meetmed, mis tagavad, et sellised veod toimuvad võimalikult ohututes tingimustes.

[…]

(5) [30. septembril 1957 Genfis sõlmitud ohtlike kaupade rahvusvahelise autoveo Euroopa kokkuleppega (ADR)] […] kehtestatakse ühtsed eeskirjad ohtlike kaupade ohutu rahvusvahelise veo kohta. Neid eeskirju tuleks laiendada ka riigisisestele vedudele, et ühtlustada ohtlike kaupade veo tingimused kogu ühenduses ning tagada ühise veoturu nõuetekohane toimimine.

[…]

(11) Igale liikmesriigile peaks jääma õigus reguleerida või keelata oma territooriumil ohtlike kaupade vedu muudel kui ohutusega seotud põhjustel, nagu riiklik julgeolek või keskkonnakaitse.

[…]

(22) Kuna käesoleva direktiivi eesmärke, milleks on ühtlustatud ohutuseeskirjade ühtse kohaldamise tagamine kogu ühenduses ning riigisiseste ja rahvusvaheliste vedude kõrge ohutustase, ei suuda liikmesriigid piisavalt saavutada ning käesoleva direktiivi ulatuse ja mõju tõttu on seda parem saavutada ühenduse tasandil, võib ühendus võtta meetmeid kooskõlas asutamislepingu artiklis 5 sätestatud subsidiaarsuse põhimõttega. […]“.

4 Direktiivi artikli 1 lõigetes 1 ja 5 on sätestatud:

„1. Käesolevat direktiivi kohaldatakse ohtlike kaupade maantee-, raudtee- ja siseveetranspordi suhtes liikmesriikide piires või liikmesriikide vahel, sealhulgas peale- ja mahalaadimine, ühelt veoliigilt teisele ümberlaadimine ning veo asjaoludest tingitud peatused.

[…]

5. Liikmesriigid võivad reguleerida või keelata oma territooriumil ohtlike kaupade veo üksnes muudel kui veoohutusega seotud põhjustel.“

5 Nimetatud direktiivi artiklis 3 on ette nähtud:

„1. Ilma et see piiraks artikli 6 kohaldamist, on ohtlike kaupade vedu keelatud I lisa jaotises I.1, II lisa jaotises II.1 ja III lisa jaotises III.1 sätestatud juhtudel.

2. Ilma et see piiraks turulepääsu üldeeskirjade või kaubaveo suhtes kohaldatavate üldeeskirjade kohaldamist, antakse ohtlike kaupade veoks luba, kui täidetud on I lisa jaotises I.1, II lisa jaotises II.1 ja III lisa jaotises III.1 sätestatud tingimused.“

6 Direktiivi artikli 5 lõike 1 kohaselt:

„Liikmesriigid võivad kehtestada veoohutusega seotud põhjustel rangemaid sätteid nende territooriumil registreeritud või kasutusele võetud sõidukite, vagunite ja siseveetranspordiga toimuvate vedude suhtes, kuid mitte ehitusnõuete suhtes.“

7 Direktiivi 2008/68 artiklis 6 on ette nähtud, et liikmesriigid võivad teha erandeid muu hulgas mõnest selle direktiivi lisades sätestatud eeskirjast.

8 Selle direktiivi I lisa kohaselt kohaldatakse ADRi A ja B lisa redaktsioonis, mis kehtis 1. jaanuaril 2015 (edaspidi „ADR 2015“).

9 ADR 2015 ainsas põhjenduses on täpsustatud, et lepinguosalised soovivad „suurendada rahvusvahelise autoveo ohutust“, ning ADR 2015 artiklis 3 on sätestatud, et selle kokkuleppe lisad on selle lahutamatud osad.

10 ADR 2015 A lisa 1. osa peatüki 1.2 punktis 1.2.1 on paagi korpus määratletud kui „paagi osa, mis sisaldab veoks mõeldud ainet, koos avaustega ja nende sulguritega, kuid selle alla ei kuulu käitamisvahendid ja välised konstruktsioonielemendid“.

11 ADR 2015 3. osa peatüki 3.2 tabelis A on ohtlike veoste nimekiri ja selles on muu hulgas märgitud:

ÜRO nr	Nimetus ja kirjeldus	Klass	[…]	ADR-i paak		[…]
				Paagikood 4.3	Erisätted 4.3.5, 6.8.4	
(1)	(2)	(3a)	[…]	(12)	(13)	[…]
[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1075	NAFTA-GAASID, VEELDA-TUD	2	[…]	PxBN(M)	TA 4 TT 9 TT 11	[…]
[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

12 ADR 2015 A lisa 4. osa peatüki 4.3 pealkiri on „Püsipaakide (paaksõidukite), kergpaakide, paakkonteinerite, metallilistest materjalidest valmistatud paak-vahetuskerede, anumakogumiga sõidukite ning mitmeelemendiliste gaasikonteinerite (MEGC) kasutamine“. Selle peatüki lõikes 4.3.2.1.2 on sätestatud:

„Nõutud paagi, anumakogumiga sõiduki ja MEGC tüüp on ära toodud koodina peatüki 3.2 tabeli A veerus (12). […] Juhtnöörid neljaosalise koodi lugemiseks on toodud [lõikes] 4.3.3.1.1 (kui veetav aine kuulub klassi 2) […]“.

13 ADR 2015 A lisa 4. osa peatüki 4.3 lõige 4.3.3.1.1 sisaldab järgmist tabelit:

Osa	Kirjeldus	Paagikood
1	Paagi, anumakogumiga sõiduki või MEGC tüüp	[…] P = paak, anumakogumiga sõiduk või MEGC veeldatud või lahustatud gaaside jaoks; […]
[…]	[…]	[…]

14 ADR 2015 A lisa 6. osa peatüki 6.8 pealkiri on „Nõuded püsipaakide (paaksõidukite), kergpaakide, paakkonteinerite, metallmaterjalist valmistatud paak-vahetuskerede, anumakogumiga sõidukite ning mitmeelemendiliste gaasikonteinerite (MEGC) ehitusele, varustusele, tüübikinnitusele, ülevaatustele, katsetamisele ja tähistamisele“. Selle peatüki lõige 6.8.2.1.9 on osa lõikes 6.8.2.1 ette nähtud „ehituse“ nõuetest, mis on sõnastatud järgmiselt:

„Sisuga kokku puutuvate korpuste või nende kaitsevoodrite materjalid ei tohi sisaldada aineid, mis võiksid sisuga ohtlikult reageerida […], moodustada ohtlikke ühendeid või oluliselt materjali nõrgendada.

[…]“.

15 Peatükis 6.8 pealkirja „Muud ehitusnõuded“ all olevates lõigetes 6.8.2.1.24–6.8.2.1.26 on ette nähtud:

„6.8.2.1.24 Kaitsevooder peab olema konstrueeritud selliselt, et see jääb lekkekindlaks vaatamata normaalsete veotingimuste ajal ette tulla võivatele deformatsioonidele […].

6.8.2.1.25 Termoisolatsioon peab olema konstrueeritud selliselt, et see ei takistaks juurdepääsu täitmise ja tühjendamise seadmetele ning ohutusklappidele või nende tööd.

6.8.2.1.26 Kui kuni 60°C leekpunktiga vedelike vedamiseks ette nähtud korpused on varustatud mittemetallilisest materjalist kaitsevoodritega (sisemiste katetega), peavad korpused ja kaitsevoodrid olema konstrueeritud selliselt, et oleks välditud elektrostaatiliste laengute tõttu süttimise oht.“

16 Nimetatud peatüki 6.8 lõige 6.8.3 sisaldab vaid üht pealkirja „Klassi 2 suhtes kohaldatavad erinõuded“ ning selle sätte lõige 6.8.3.1 hõlmab konkreetsemalt „[k]orpuste ehitust“. Sama peatüki lõikes 6.8.3.1.1 on täpsustatud:

„Kokkusurutud, veeldatud või lahustatud gaaside vedamiseks ette nähtud korpused peavad olema valmistatud terasest. […]“.

17 ADR 2015 A lisa 6. osa peatüki 6.8 lõikes 6.8.4 on muu hulgas „[e]risätted“ TA4, TT9 ja TT11, mida vastavalt käesoleva kohtuotsuse punktis 11 toodud tabelile A kohaldatakse LPG vedamiseks ette nähtud paakide suhtes.

18 Peatüki 6.8 lõige 6.8.5.1.1 näeb ette, et kokku surutud, veeldatud gaaside või klassi 2 kuuluvate lahustatud gaaside veoks ette nähtud keevitatud püsipaakide korpused tuleb valmistada terasest; samas kui klassi 2 kuuluvate jahutamisega veeldatud gaaside vedamiseks ette nähtud korpused võivad olla ka valmistatud alumiiniumist, alumiiniumisulamist, vasest või vasesulamist.

Madalmaade õigus

19 Haldusõiguse üldosa seaduse (Algemene wet bestuursrecht, edaspidi „Awb“) artiklis 8:69a on sätestatud:

„Halduskohus ei tühista otsust seetõttu, et see on vastuolus kirjutatud või kirjutamata normiga või õiguse üldpõhimõttega, kui kõnealune säte või põhimõte ilmselgelt ei kaitse selle isiku huve, kes sellele tugineb.“

20 Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (taristu- ja keskkonnaasjade riigisekretär) 14. juuni 2016 ringkiri, mis käsitleb ohutut vahemaad LPG-tanklate välise ohutuse tagamisel avarii tagajärgedega seotud otsuste puhul (circulaire effectafstanden externe veiligheid LPG-tankstations voor besluiten met gevolgen voor de effecten van een ongeval; *Stcrt*. 2016, nr 31453, edaspidi „14. juuni 2016. aasta ringkiri“) kutsub pädevaid asutusi üles võtma ruumilise planeerimise otsuste tegemisel arvesse teatud ohutut kaugust, mis võimaldab ära hoida selliste õnnetuste tagajärgi, mis võivad juhtuda tankla LPGga varustamisel, ja lähtub viidates LPG-paaksõidukite termoisolatsiooni käsitlevale ohutusalasele kokkuleppele (Safety Deal hittewerende bekleding op LPG-autogastankwagens; *Stcrt*. 2016, nr 31448; edaspidi „Safety Deal“) esiteks eeldusest, et kõik Madalmaade paaksõidukid, mis selliseid tanklaid varustavad, on tegelikult erilise termoisolatsiooniga, mistõttu keeva vedeliku paisuva auru plahvatus (*boiling liquid expanding vapour explosion* või „BLEVE stsenaarium“) toimub alles 75 minutit pärast tulekahju algust või hiljem (edaspidi „asjaomane eriline termoisolatsioon“), ja teiseks eeldusele, et kõnealuseid tanklaid varustavad kütusega tavaliselt niisuguse isolatsiooniga paaksõidukid.

21 Safety Deal, mille on allkirjastanud taristu- ja keskkonnaasjade riigisekretär ja Vereniging Vloeibaar Gas (vedelgaasi assotsiatsioon, Madalmaad) ning teised LPG sektoris tegutsevad organisatsioonid ja ühingud, kinnitab sisuliselt nimetatud assotsiatsiooni liikmete kohustust kasutada tanklatele LPG tarnimisel üksnes asjaomase erilise termoisolatsiooniga paaksõidukeid, samas kui muud organisatsioonid ja ühingud kohustuvad seda eesmärki järgima, tutvustades seda oma liikmetele ja viies seda ellu. Kõik Safety Deal'i osalejad on ka nõustunud 14. juuni 2016. aasta ringkirjas sisalduvaga.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

22 X elab umbes 125 meetri kaugusel tanklast, mis müüb alates 1977. aastast muu hulgas LPGd. Soovides selles tanklas LPG müügi lõpetamist ohu tõttu, mida see toob kaasa selle lähistel asuvate elamute ohutusele, palus X linnavalitsusel võtta ära nimetatud tanklale selleks väljastatud keskkonnaluba.

23 Linnavalitsus jättis selle taotluse 30. juuni 2015. aasta otsusega rahuldamata, kuid kehtestas 18. jaanuari 2016. aasta otsusega (edaspidi „18. jaanuari 2016. aasta otsus“) sellele tanklale kaks täiendavat nõuet seoses LPG tarnetega. Ette oli nähtud, et tankla võib edaspidi võtta LPG tarneid vastu üksnes paaksõidukitelt, mis on varustatud esiteks asjaomase erilise termoisolatsiooniga ja teiseks täiustatud täitevoolikuga. Linnavalitsuse väitel võimaldasid need kaks nõuet vähendada vastuvõetavale tasemele õnnetusohu asjaomase tankla varustamisel LPGga.

24 Mis puudutab termoisolatsiooni nõuet, siis olid Madalmaade ametiasutused mõni kuu varem esiteks sõlminud Safety Deali ja teiseks andnud 14. juuni 2016. aasta ringkirja, millega võeti kasutusele täiendav riskijuhtimispoliitika LPGd müüvate tanklate jaoks, mis tugines ideel, et neid tanklaid varustavad vaid asjaomase erilise termoisolatsiooniga paaksõidukid. Eelotsusetaotluse esitanud kohus

täpsustab, et selles ringkirjas ei ole sõnaselgelt märgitud, et pädevad ametiasutused peavad kehtestama sellise termoisolatsiooni nõude keskkonnalubades, mida nad annavad välja LPGd müüvatele tanklatele. Ta lisab, et Madalmaade ametiasutused on eelistanud seda nõuet mitte kehtestada üldkohustusliku sättega, sest nad leidsid, et selline säte võib rikkuda direktiivi 2008/68 artikli 5 lõiget 1.

25 Kuna X arvas, et 18. jaanuari 2016. aasta otsusega kehtestatud kaks nõuet tuleks tühistada põhjusel, et neid ei saa jõustada vastuolu tõttu muu hulgas direktiiviga 2008/68, esitas X selle otsuse peale kaebuse rechtbank Noord-Hollandile (Põhja-Hollandi provintsi esimese astme kohus, Madalmaad). See kohus jättis 8. juuni 2017. aasta otsusega kaebuse rahuldamata.

26 Eelotsusetaotluse esitanud kohus, kellele X esitas selle otsuse peale apellatsioonkaebuse, leiab, et nõue kasutada täiustatud täitevoolikut ei riku direktiivi 2008/68 sätteid, mistõttu võib see jääda kehtima. Ta kahtleb seevastu selles, kas asjaomase erilise termoisolatsiooni nõue on selle direktiiviga kooskõlas.

27 Olles asunud seisukohale, et paaksõiduki termoisolatsioon on „ehitus-“ element direktiivi 2008/68 artikli 5 lõike 1 tähenduses, küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas asjaomase erilise termoisolatsiooni nõuet võib pidada „ehitusnõudeks“, mille kehtestamine on selle sättega keelatud, kuna esiteks ei ole see nõue seatud otseselt paaksõiduki omanikule või käitajale, vaid tankla käitajale, ning teiseks ei ole seda nõuet seatud riigisisese üldkohustusliku sättega, vaid konkreetsele tanklale väljastatud keskkonnaloaga. Sellega seoses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas arvesse tuleb võtta asjaolu, et kuigi Madalmaade ametiasutused hoidusid eespool nimetatud nõude kehtestamisest üldkohustusliku sättega, kuna see võib olla vastuolus direktiivi 2008/68 artikli 5 lõikega 1, sõlmisid nad Safety Deali ja andsid 14. juuni 2016. aasta ringkirja tagamaks, et kogu riigi territooriumil varustatakse tanklaid LPGga üksnes asjaomase erilise termoisolatsiooniga paaksõidukitega.

28 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et juhul kui Euroopa Kohus leiab, et asjaomase erilise termoisolatsiooni nõue kujutab endast „ehitusnõuet“, mille kehtestamine on direktiivi 2008/68 artikli 5 lõikega 1 keelatud, ei võimalda ainuüksi selline järeldus tal siiski tühistada 18. jaanuari 2016. aasta otsust, millega see nõue kehtestati. Awb artikli 8:69a kohaselt ei saa halduskohtus nimelt tühistada õigusnormi rikkuvat otsust, mille eesmärk ilmselgelt ei ole asjaomase kaebaja huvide kaitsmine. Ilmselgelt ei ole direktiivi 2008/68 artikli 5 lõike 1 eesmärk kaitsta X-i huvi, et asjaomase tankla läheduses asuv elamukvartal oleks turvaline.

29 Samas märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Madalmaade õiguse kohaselt ei või linnavalitsus esitada loas nõuet, mille puhul ta ei suuda tagada, et adressaat seda täidab, ja mida ta seega ei saa hilisema otsusega jõustada. Sellest argumendist lähtudes selgitab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kohaldatava Madalmaade õiguse alusel võib ta asjaomase erilise termoisolatsiooni nõude tühistada põhjusel, et seda ei saa hiljem jõustada vastuolu tõttu sellise õigusnormiga nagu direktiivi 2008/68 artikli 5 lõige 1, kuid seda siiski tingimusel, et esmapilgul ei jää mingit kahtlust, et ilmselgelt ei saanud kõnealust nõuet jõustada (edaspidi „ilmselguse kriteerium“). Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib siiski, kas ilmselguse kriteerium on kooskõlas liidu õigusega ja eelkõige tõhususe põhimõttega, mille kohaselt ei tohi asjakohased riigisisesed õigusnormid muuta liidu õigusest tulenevate õiguste kasutamist praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks.

30 Selles kontekstis toob eelotsusetaotluse esitanud kohus esiteks esile, et ilmselguse kriteeriumi kohaldamine võib takistada liidu õiguse tõhusust, kuna see kriteerium on täidetud üksnes erandjuhtudel ja kehtestab õigussubjektile kõrge lävendi ning kuna Euroopa Kohus on otsustanud 29. aprilli 1999. aasta kohtuotsuses Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212) ja 6. aprilli 2006. aasta kohtuotsuses ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233), et otsusest, mida ei saa vaidlustada, tulenevast kohustusest võib kõrvale kalduda sellise hilisema sanktsiooni määramise otsuse kontrollimise raames, mis tehti esimese otsuse alusel, kui esimene otsus on vastuolus liidu õigusega.

31 Teiseks tuletab eelotsusetaotluse esitanud kohus meelde õiguskindluse põhimõtte tähtsust, mis võib õigustada seda, et niisugust põhikohtuasjas käsitletavat nõuet, mida ei saa vaidlustada, saab jõustamisotsuse etapis kahtluse alla seada selline isik nagu X, üksnes Madalmaade õiguses ette nähtud juhtudel, kui on ilmne, et seda nõuet ei saa jõustada liidu õigusega vastuolu tõttu. Ilmselguse kriteeriumiga selles suhtes seatud kõrge lävend võib seega olla põhjendatud õiguskindluse suure tähtsusega. Lisaks soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas eelmises punktis mainitud Euroopa Kohtu praktika on põhikohtuasjas kohaldatav osas, milles nende kohtuotsuste aluseks olnud kohtuasjad põhinesid hilisemal õigussubjektile sanktsiooni määramise otsusel, mis käesoleval juhul aga nii ei ole.

32 Neil asjaoludel otsustas Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. a) Kas direktiivi [2008/68] artikli 5 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus LPG-tanklale antud loas sisalduv nõue, mille kohaselt võib asjaomasesse LPG-tanklasse LPGd tarnida üksnes termoisolatsiooniga varustatud LPG-paaksõidukites, samal ajal kui sellist kohustust ei ole pandud vahetult ühele või mitmele LPG-paaksõiduki käitajale?

b) Kas esimesele küsimusele vastamisel on oluline, et liikmesriik sõlmis LPG sektoris tegutsevate ettevõtjate organisatsioonidega (sealhulgas LPG-tanklate käitajatega, LPG tootjate, müüjate ja vedajatega) LPG-paaksõidukite termoisolatsiooni käsitleva ohutusalase kokkuleppe [SafetyDeal], millega pooled kohustusid kasutama termoisolatsiooni, ja liikmesriik andis seejärel välja [14. juuni 2016. aasta ringkirja], milles on ette nähtud täiendav riskijuhtimispoliitika, mis lähtub eeldusest, et LPG-tanklatesse tarnivad LPGd termoisolatsiooniga paaksõidukid?

2. a) Kui liikmesriigi kohus kontrollib sellise jõustamisotsuse õiguspärasust, mis on vastu võetud selleks, et tagada sellise nõude täitmine, mida ei saa enam vaidlustada ja mis on vastuolus liidu õigusega:

– Kas liidu õiguse kohaselt, eelkõige liikmesriikide menetlusautonoomiat käsitleva Euroopa Kohtu praktika kohaselt on lubatav, kui liikmesriigi kohus lähtub põhimõtteliselt sellise nõude õiguspärasusest, välja arvatud juhul, kui see on ilmselgelt vastuolus esimuslike õigusnormidega, sealhulgas liidu õigusega? Kui vastus on jaatav, siis kas liidu õigus seab selle erandi kasutamisele (täiendavaid) tingimusi?

– Või peab liikmesriigi kohus jätma sellise nõude liidu õiguse alusel – arvestades Euroopa Kohtu otsuseid Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212) ja Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233) – kohaldamata, kuna liidu õigust on rikutud?

b) Kas küsimusele 2[a] vastamisel on oluline, kas jõustamisotsus kujutab endast parandussanktsiooni (*remedy*) või karistusõiguslikku sanktsiooni (*criminal charge)*?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

33 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2008/68 artikli 5 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus keskkonnaloa vormis tehtud haldusotsus, millega liikmesriigi ametiasutus kehtestab ühele tanklale nõude võtta LPG tarneid vastu üksnes sellistelt paaksõidukitelt, mis on varustatud põhikohtuasjas käsitletava erilise termoisolatsiooniga.

34 Seoses sellega olgu esiteks märgitud, et direktiivi 2008/68 artikli 5 lõike 1 sõnastuse kohaselt võivad liikmesriigid kehtestada ohtlike kaupade veoohutusega seotud põhjustel rangemaid sätteid nende territooriumil registreeritud või kasutusele võetud sõidukite, vagunite ja siseveetranspordiga toimuvate vedude suhtes, kuid mitte ehitusnõuete suhtes.

35 Sellest sõnastusest nähtub kõnealuse riigisisese veo suhtes, et artikli 5 lõige 1 keelab liikmesriikidel kohaldada veoohutusega seotud põhjustel rangemaid ehitusnõudeid.

36 Ei nimetatud artikli 5 lõikes 1 ega üheski teises direktiivi 2008/68 sättes ei ole siiski määratletud mõistet „ehitusnõuded“ ega mainitud nõuete standardit, millest rangemate sätete vastuvõtmisest peavad liikmesriigid hoiduma.

37 Siiski tuleb rõhutada, et direktiivi 2008/68 artikli 3 lõige 2 lubab ohtlike kaupade vedu üksnes juhul, kui on täidetud tingimused, mis on kehtestatud eelkõige selle direktiivi I lisa jaotises I.1, milles viidatakse ADRi A ja B lisale, ning põhikohtuasja asjaolude toimumise ajal kehtis ADR 2015.

38 Nii ADR 2015 A lisa 6. osa kui ka B lisa 9. osa sisaldavad siiski „ehitust puudutavaid nõudeid“. Seega tuleb direktiivi 2008/68 artikli 5 lõikes 1 kasutatud mõistet „ehitusnõuded“ mõista viitena nende lisade nimetatud osades esitatud vastavatele nõuetele, millest rangemaid ei ole liikmesriikidel niisiis õigust kehtestada.

39 Mis täpsemalt puudutab põhikohtuasjas kõne all olevaid LPG vedamiseks mõeldud paaksõidukeid, siis tuleb märkida, et vastavalt ADR 2015 A lisa 4. osa peatüki 4.3 lõigete 4.3.2.1.2 ja 4.3.3.1.1 ning peatüki 6.8 lõigete 6.8.3.1.1 ja 6.8.5.1.1 sätetele koostoimes selle lisa 3. osa peatüki 3.2 tabeliga A peab LPG, kui klassi 2 kuuluva ohtliku kauba vedu toimuma metallmaterjalist korpusega paaksõidukites. Samuti tuleb märkida, et ADR 2015 A lisa 6. osa peatükk 6.8 sisaldab muu hulgas „nõudeid ehitusele“, mida kohaldatakse muu hulgas paaksõidukitele, mille korpus on valmistatud metallmaterjalist.

40 Sellest tuleneb, et mis puudutab LPG vedamiseks mõeldud paaksõidukeid, siis tuleb direktiivi 2008/68 artikli 5 lõikes 1 sisalduvat mõistet „ehitusnõuded“ mõista nii, et see vastab „nõuetele ehitusele“, mis on määratletud ADR 2015 A lisa 6. osa peatükis 6.8 ja täpsemalt selle peatüki lõigetes 6.8.2.1, 6.8.3.1 ja 6.8.5.1 ning selle peatüki lõikes 6.8.4 esitatud erisätetele TA 4, TT 9 ja TT 11, mida kohaldatakse sellistele paaksõidukitele ADR 2015 A lisa 3. osa peatükis 3.2 esitatud tabeli A alusel.

41 Neil asjaoludel tuleb asuda seisukohale, et direktiivi 2008/68 artikli 5 lõikest 1 tuleneb, et liikmesriigid ei või LPG riigisisese veo puhul, mida teostatakse eelkõige nende territooriumil registreeritud või kasutusele võetud paaksõidukitega, ohutuse kaalutlustel kohaldada ehitusnõudeid, mis on rangemad kui need, mis on sõnaselgelt ette nähtud ADR 2015 A lisa 6. osa peatükis 6.8.

42 Kuigi käesoleval juhul on tõsi, et ADR 2015 A lisa 6. osa peatükk 6.8 sisaldab mitut nõuet, mis puudutavad korpuse või paagi kaitsevoodri või termoisolatsiooni ehitust, nagu nõuded selle peatüki lõigetes 6.8.2.1.9 ja 6.8.2.1.24–6.8.2.1.26, tuleb tõdeda, et see ei sisalda ühtegi nõuet, mis kohustaks kasutama sellist termoisolatsiooni nagu nõutakse põhikohtuasjas, see tähendab sellist termoisolatsiooni, tänu millele toimub BLEVE stsenaarium alles 75 minutit pärast tulekahju algust või hiljem.

43 Sellest järeldub, et direktiivi 2008/68 artikli 5 lõikega 1 on vastuolus see, kui liikmesriigid kehtestavad ohtlike kaupade riigisiseseks autoveoks veoohutusega seotud põhjustel nende territooriumil registreeritud või kasutusele võetud sõidukitele nõude, et need sõidukid peavad olema varustatud sellise termoisolatsiooniga, mida ei ole ette nähtud ADRiga seatud ehitusnõuetes, kuivõrd selline isolatsioon on rangem nõue, mis on selle direktiiviga keelatud.

44 Seda tõlgendust ei sea kahtluse alla asjaolu, et põhikohtuasjas käsitletav nõue, olgugi et kehtestatud direktiivi 2008/68 artikli 5 lõiget 1 rikkudes, on ühelt poolt kehtestatud ühele tanklale, mitte otse paaksõidukite omanikele või käitajatele, ning teiselt poolt on kehtestatud üksikjuhu suhtes, mitte üldkohustusliku sätte raames.

45 Nimelt kehtestab direktiivi 2008/68 artikli 5 lõige 1 selge, üldise ja absoluutse keelu liikmesriikidele, kes peavad tagama selle järgimise kõikidel asjaoludel ja kõigi vahendite abil, kusjuures olgu täpsustatud, et direktiivi 2008/68 artikli 1 lõike 1 kohaselt hõlmab mõiste „vedu“ ka ohtlike kaupade mahalaadimist, nagu toimub LPG tarnimisel tanklale.

46 Seega on direktiivi 2008/68 artikli 5 lõikega 1 vastuolus mis tahes liikmesriigi võetud meede, sealhulgas kohaliku omavalitsuse asutuse võetud meede, mis on vastu võetud sellise halduse üksikotsusena nagu põhikohtuasjas käsitletav keskkonnaluba, mis läheb vastuollu selles sättes kehtestatud keeluga, isegi kui selline meede näeb üksnes kaudselt ette ehitusnõuded asjaomaste paaksõidukite käitajatele või isikutele, kelle ülesanne on tagada selle meetme adressaadi varustamine LPGga.

47 Lisaks ei mõjuta vastust esimesele küsimusele kuidagi asjaolu, et Madalmaade ametiasutused sõlmisid Safety Deali ja andsid 14. juuni 2016. aasta ringkirja tagamaks, et Madalmaade territooriumil asuvatele tanklatele LPGd tarnivad paaksõidukid oleksid varustatud asjaomase erilise termoisolatsiooniga, kuna selliste instrumentide kasutamine ei saa mingil moel põhjendada sellist haldusotsust nagu põhikohtuasjas käsitletav keskkonnaluba, millega kehtestatakse direktiivi 2008/68 artikli 5 lõikega 1 keelatud ehitusnõue.

48 Teiseks tuleb märkida, et vastupidi sellele, mida komisjon sisuliselt leidis oma kirjalikes seisukohtades, ei saa direktiivi 2008/68 artikli 1 lõikest 5 järeldada, et liikmesriikidel on muudel põhjustel kui veoohutus õigus kehtestada ADRis sätestatust rangemaid ehitusnõudeid.

49 Direktiivi 2008/68 artikli 1 lõike 5 kohaselt võivad liikmesriigid reguleerida või keelata oma territooriumil ohtlike kaupade veo üksnes muudel kui veoohutusega seotud põhjustel.

50 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 45 ja 46 sisuliselt märkis, on direktiivi 2008/68 artikli 1 lõige 5 ja artikli 5 lõige 1 – mida mõlemat tuleb tõlgendada kitsalt, kuna need kujutavad endast erandeid selle direktiivi artikli 3 lõigetes 1 ja 2 ette nähtud üldreeglist, mille kohaselt kohaldatakse ohtlike kaupade veo suhtes selle direktiivi asjakohastes lisades ette nähtud keelde ja lubasid – vastastikku loogiliselt seotud, kuna need võimaldavad kumbki eri põhjustel liikmesriikidel üldreeglist kõrvale kalduda.

51 Mis puudutab direktiivi 2008/68 artikli 1 lõiget 5, siis tuleb märkida, nagu rõhutas kohtujurist oma ettepaneku punktis 46, et määrsõna „üksnes“ kasutamine selles sättes tähendab, et liikmesriigid võivad reguleerida või keelata kaupade vedu oma territooriumil üksnes muudel põhjustel kui veoohutus, see tähendab põhjustel, millel ei ole mingit seost veoohutusega.

52 Direktiivi 2008/68 artikli 1 lõike 5 sõnastuse sellist tõlgendust kinnitab direktiiviga taotletav eesmärk. Nimelt nähtub selle direktiivi põhjendustest 1, 5 ja 22, et direktiivi eesmärk on, et liidus toimub ohtlike kaupade riigisisene ja piiriülene vedu maanteel, raudteel või siseveeteedel võimalikult ohututes tingimustes, mistõttu on liidu seadusandja otsustanud kohaldada muu hulgas ADRi A ja B lisas sisalduvaid ohutuseeskirju nii, et kogu liidus oleks tagatud ühtlustatud ohutuseeskirjade ühtne kohaldamine ja ühise veoturu nõuetekohane toimimine.

53 Neil asjaoludel ja võttes arvesse seda, et ADRi ainsa põhjenduse kohaselt on selles kokkuleppes sisalduvate eeskirjade – mille osaks on ehitusnõuded – eesmärk suurendada autoveo ohutust, ei saa liikmesriigid, välja arvatud direktiivi 2008/68 artiklis 6 sõnaselgelt ette nähtud erandid, kehtestada selle direktiivi artikli 1 lõike 5 alusel muid veoohutuseeskirju kui need, mis on ette nähtud selles direktiivis ja ADRi A ja B lisas, sest vastasel korral kahjustaksid nad mõlemat eesmärki, nimelt ohutuseeskirjade

ühtlustamist ja ühise veoturu nõuetekohase toimimise tagatist, muutes lisaks küsitavaks liidu seadusandja hinnangu, mille kohaselt peaksid samas direktiivis ja ADRi lisades ette nähtud veoohutuseeskirjad tagama võimalikult ohutud tingimused.

54 Seega, kui liikmesriik soovib reguleerida või keelata oma territooriumil ohtlike kaupade veo direktiivi 2008/68 artikli 1 lõike 5 alusel, võib ta seda teha üksnes põhjustel, mis ei ole seotud veoohutusega, sest vastasel korral kahjustatakse selle direktiiviga taotletavaid eesmärke. Kuigi sellised põhjused võivad olla seotud riikliku julgeoleku või keskkonnakaitsega, nagu nähtub direktiivi põhjendusest 11, on nende eesmärkide saavutamiseks oluline, et sellised põhjused, kui neile tuginetakse, ei oleks tegelikult seotud veoohutusega. Eelkõige ei saa liikmesriik keskkonnakaitse kattevarjus kehtestada ehitusnõudeid, kuigi ADRi A ja B lisas sisalduvate selliste nõuete eesmärk on veoohutuse suurendamine, nagu on meenutatud eelmises punktis. Nagu Saksamaa valitsus oma kirjalikes seisukohtades sisuliselt leidis, võib sellisele põhjusele tugineda seevastu näiteks selleks, et reguleerida või keelata ohtlike kaupade vedu läbi asjaomase liikmesriigi territooriumil asuvate keskkonnatundlike piirkondade, kuna sellised õigusnormid ei puuduta mitte kuidagi veo kui sellise ohutust.

55 Neil asjaoludel tuleb asuda seisukohale, et liikmesriigid ei saa direktiivi 2008/68 artikli 1 lõike 5 ega selle direktiivi artikli 5 lõike 1 alusel kehtestada selliseid ehitusnõudeid nagu asjaomase erilise termoisolatsiooni nõue.

56 Lisaks tuleb täpsustada, et hoolimata asjaolust, et vastavalt linnavalitsuse kirjalikes seisukohtades esitatud andmetele tarnib põhikohtuasjas kõne all olevale tanklale LPGd ainult üks konkreetne Madalmaade tarnija sõidukitega, mis on varustatud termoisolatsiooniga, võib juhul kui selline ehitusnõue, nagu on kõne all põhikohtuasjas, on kehtestatud tanklale väljastatud keskkonnaloa vormis kaudselt LPG paaksõidukite käitajatele, see nõue olla LPG riigisiseste tarnete puhul, mida teostatakse asjaomase liikmesriigi territooriumil registreeritud paaksõidukitega, mitte üksnes vastuolus direktiivi 2008/68 artikli 5 lõikega 1, vaid – nagu nähtub käesoleva otsuse punktist 55 – ka direktiivi 2008/68 artikli 1 lõikega 5 kõigi LPG tarnete puhul, mida muu hulgas piiriülese veo käigus võidakse teostada ka muu liikmesriigi territooriumil registreeritud paaksõidukitega.

57 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 2008/68 artikli 5 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus rangemate ehitusnõuete kehtestamine kui ADRi A ja B lisas ette nähtud nõuded, näiteks keskkonnaloa vormis tehtud haldusotsus, millega liikmesriigi ametiasutus kehtestab ühele tanklale nõude võtta LPG tarneid vastu üksnes sellistelt paaksõidukitelt, mis on varustatud põhikohtuasjas käsitletava erilise termoisolatsiooniga.

Teine küsimus

58 Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas liidu õigusega ja eelkõige tõhususe põhimõttega on vastuolus liikmesriigi menetlusnorm, mis näeb ette, et selleks, et liidu õigusega vastuolus olevat nõuet, mis on kehtestatud haldusotsusega, mida põhimõtteliselt teatud õigussubjektid ei saa vaidlustada, saaks tühistada seetõttu, et seda ei ole võimalik jõustada, kui seda kohaldatakse hilisema otsusega, peab see õigussubjekt tõendama, et esmapilgul ei ole mingit kahtlust, et kõnealust nõuet ei oleks ilmselgelt saanud liidu õiguse alusel kehtestada.

Vastuvõetavus

59 Linnavalitsus leiab oma kirjalikes seisukohtades, et teine küsimus ei ole vaidlusega seotud ja on teoreetiline, kuna põhikohtuasjas kõne all olev haldusotsus ei ole selline, mida ei saa vaidlustada ja hilisemat jõustamisotsust ei ole vastu võetud. Ilma et Madalmaade valitsus oleks viidanud teise küsimuse vastuvõetamatusele, esitab ka tema oma kirjalikes seisukohtades sarnased kaalutlused.

60 Sellega seoses tuleb märkida, et üksnes asja menetleval ja selle lahendamise eest vastutaval liikmesriigil kohtul on õigus kohtuasja konkreetseid asjaolusid arvesse võttes hinnata nii eelotsuse vajalikkust asjas otsuse langetamiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Järelikult, kui esitatud küsimused puudutavad liidu õigusnormi tõlgendust, on Euroopa Kohus üldjuhul kohustatud otsuse tegema (16. juuni 2015. aasta kohtuotsus Gauweiler jt, C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 24, ja 7. veebruari 2018. aasta kohtuotsus American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, punkt 31).

61 Seega kehtib eeldus, et liidu õigust puudutavad küsimused on asjakohased. Euroopa Kohus võib keelduda liikmesriigi kohtu esitatud eelotsuse küsimusele vastamast vaid siis, kui on ilmne, et taotletaval liidu õigusnormi tõlgendusel puudub igasugune seos põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele (16. juuni 2015. aasta kohtuotsus Gauweiler jt, C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 25, ja 7. veebruari 2018. aasta kohtuotsus American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, punkt 32).

62 Lisaks tuleb märkida, et vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale ei õigusta eelotsusetaotluse esitamist mitte nõuandvate arvamuste saamine üldiste või hüpoteetiliste küsimuste kohta, vaid asjaolu, et see on vaidluse tõhusaks lahendamiseks loomuldasa vajalik (28. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 194 ja seal viidatud kohtupraktika).

63 Käesoleval juhul leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus tõepoolest, et isegi kui Euroopa Kohtu vastusest esimesele küsimusele selgub, et hageja argument, et põhikohtuasjas kõne all olev nõue rikub direktiivi 2008/68 artikli 5 lõiget 1, on põhjendatud, ei võimaldaks selline järeldus iseenesest sellel kohtul Awb artikli 8:69a tõttu seda nõuet tühistada.

64 Lisaks on tõsi, et teise küsimuse sõnastuses mainib eelotsusetaotluse esitanud kohus tõesti „jõustamisotsust, mis on vastu võetud selleks, et tagada sellise nõude täitmine, mida ei saa enam vaidlustada ja mis on vastuolus liidu õigusega“, ning et ta ei ole eelotsusetaotluses kusagil maininud, et on olemas otsus, mille linnavalitsus on oma 18. jaanuari 2016. aasta otsuses kehtestatud nõude jõustamiseks teinud.

65 Samas täpsustab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et X tugines oma kaebuses Madalmaade haldusõiguse põhimõttele, mille kohaselt ei saa loaga kehtestada ühtegi nõuet, mille täitmist adressaadi poolt pädev ametiasutus ei suuda tagada. Eelotsusetaotluse esitanud kohus möönis, et X võib sellele põhimõttele tugineda ja asus seisukohale, et põhikohtuasjas käsitletava nõude võib tühistada, kui otsustatakse, et seda ei saa jõustada vastuolu tõttu direktiivi 2008/68 artikli 5 lõikega 1. Lisaks leidis ta, et ta peab hindama seda sisulist küsimust kohe ja mitte võimalikus hilisemas menetluses, mis on mõeldud põhikohtuasjas käsitletava nõude jõustamiseks tehtava hilisema otsuse õiguspärasuse kontrollimiseks.

66 Neil asjaoludel tuleb tõdeda, et eelotsusetaotluse esitanud kohus toob selgelt esile, et ta peab liikmesriigi õiguse alusel lahendama selle küsimuse oma käimasolevas menetluses, isegi kui linnavalitsus ei näi veel olevat teinud otsust põhikohtuasjas kõne all oleva nõude jõustamise kohta. Seega ei ole teine küsimus hüpoteetiline ja see lähtub põhikohtuasja tõhusa lahendamise vajadusest.

67 Järelikult on teine küsimus vastuvõetav.

Sisulised küsimused

68 Kõigepealt tuleb silmas pidada, nagu käesoleva kohtuotsuse punktides 28 ja 63 on märgitud, et hoolimata otsuse punktis 57 esimesele küsimusele antud vastusest, ei saa eelotsusetaotluse esitanud kohus Awb artikli 8:69a tõttu tühistada põhikohtuasjas käsitletavas keskkonnaloas esitatud nõuet sellise õigussubjekti taotlusel nagu X, üksnes põhjusel, et see on vastuolus direktiivi 2008/68 artikli 5

lõikega 1, sest selle kohtu enda järelduse kohaselt ei ole viimati nimetatud sätte eesmärk kaitsta X huvi, et asjaomase tankla läheduses asuv elamukvartal oleks turvaline, ja järelikult tuleb seda nõuet alates sellest etapist käsitleda nii, et põhimõtteliselt ei saa selline õigussubjekt nagu X seda vaidlustada. Samas selgitab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kui kohaldada Madalmaade haldusõiguse põhimõtet, mille kohaselt ei saa ükski luba, mis isegi kui see on põhimõtteliselt muutunud sellise õigussubjekti nagu X jaoks vaidlustamatuks, seada mingeid nõudeid, mille täitmist nõude adressaadi poolt ei suuda pädev ametiasutus hilisema jõustamisotsusega tagada, siis võib X saavutada kõnealuse nõude tühistamise oma kaebuse alusel, mille ta esitab nõuet sisaldava loa peale ja mis on samuti eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses, aga tingimusel et see vastab ilmselguse kriteeriumile, see tähendab – nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 29 on märgitud – Madalmaade õiguses kehtestatud normile, mille kohaselt ei või esmapilgul jääda mingit kahtlust, et ilmselgelt ei saanud asjaomast nõuet kehtestada vastuolu tõttu esimuslike õigusnormidega.

69 Sellega seoses tuleb märkida, et vastavasisuliste liidu õigusnormide puudumisel tuleb liikmesriikide menetlusautonoomia põhimõtte kohaselt iga liikmesriigi õiguskorras kehtestada menetluskord isikutele liidu õigusest tulenevate õiguste kaitse tagamiseks, kuid selline kord ei tohi olla ebasoodsam kui sarnaste riigisiseste olukordade suhtes kohaldatav kord (võrdväärsuse põhimõte) ega muuta liidu õiguskorraga antud õiguste kasutamist praktiliselt võimatuks ega ülemäära raskeks (tõhususe põhimõte) (18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus CA Consumer Finance, C-449/13, EU:C:2014:2464, punkt 23 ja seal viidatud kohtupraktika).

70 Käesoleval juhul ilmneb eelotsusetaotluse esitanud kohtu järeldustest, et ilmselguse kriteerium vastab võrdväärsuse põhimõttele, kuna selle kriteeriumi kohaldamisel ei tehta mingit vahet vastuolul liikmesriigi esimuslike õigusnormidega ja vastuolul liidu õigusnormidega.

71 Seevastu kahtleb eelotsusetaotluse esitanud kohus selles, kas see kriteerium on kooskõlas tõhususe põhimõttega.

72 Seoses sellega olgu märgitud, et iga juhtumit, mille puhul kerkib küsimus, kas mingi riigisisene menetlusnorm muudab liidu õiguse kohaldamise praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks, tuleb analüüsida lähtudes selle sätte rollist menetluses tervikuna, menetluse käigust ja eripärast erinevates liikmesriigi ametiasutustes. Seda silmas pidades tuleb vajaduse korral arvesse võtta liikmesriigi õigussüsteemi aluseks olevaid selliseid põhimõtteid, nagu kaitseõiguste tagamine, õiguskindluse põhimõte ja menetluse nõuetekohane kulgemine (16. juuli 2020. aasta kohtuotsus Caixabank ja Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, C-224/19 ja C-259/19, EU:C:2020:578, punkt 85 ja seal viidatud kohtupraktika).

73 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib muu hulgas, et Madalmaade haldusõiguses ette nähtud ilmselguse kriteeriumi eesmärk on kaitsta õiguskindluse põhimõtet viisil, et lõplike otsuste jõustatavust ja seega nende õiguspärasust saaks kahtluse alla seada üksnes juhul, kui on ilmne, et need otsused on vastuolus esimuslike õigusnormidega, näiteks liidu õigusnormidega.

74 Lisaks tuleb korrata, et õiguskindlus on üks liidu õiguses tunnustatud üldpõhimõtteid. Selles osas on Euroopa Kohus juba sedastanud, et haldusakti jõustumine tekitab õiguskindluse, millest tulenevalt ei nõua liidu õigus, et haldusorgan oleks põhimõtteliselt kohustatud jõustunud haldusakti uuesti läbi vaatama (16. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika). Euroopa Kohus on siiski täpsustanud, et teatud asjaoludel võib arvesse võtta asjaomaste olukordade ja huvide eripära, et leida tasakaal ühelt poolt õiguskindluse nõude ja teiselt poolt liidu õigusega kooskõlalisuse nõude vahel (4. oktoobri 2012. aasta kohtuotsus Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, punkt 77 ja seal viidatud kohtupraktika).

75 Selles osas ilmneb eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitustest, et ilmselguse kriteeriumi kui liikmesriigi menetlusnormi, mis võimaldab niisugusel õigussubjektil nagu X lasta tuvastada, et teatud lõplikus otsuses sisalduvat nõuet ei saa jõustada, ning saavutada seeläbi selle nõude tühistamine üksnes

tingimusel, et on tuvastatud ilmne vastuolu nimetatud nõude ja liidu õiguse vahel, eesmärgiks on saavutada tasakaal õiguskindluse ja liidu õigusega kooskõlalisuse põhimõtete vahel sellega, et selle menetlusnormiga antakse üldreeglina suurem tähtsus asjaomase nõude lõplikkusele, et tagada õiguskindlus, kuid rangetel tingimustel võimaldatakse siiski sellest erandeid teha.

76 Seda eesmärki arvestades tuleb asuda seisukohale, et tõhususe põhimõttega ei ole põhimõtteliselt vastuolus selline liikmesriigi menetlusnorm nagu kõnealune ilmselguse kriteerium.

77 Samas ei tohiks selle eesmärgi tegeliku saavutamise tagamiseks seda kriteeriumi kohaldada niivõrd rangelt, et tingimus, mille kohaselt on nõutav ilmselge vastuolu liidu õigusega, muudaks sisuliselt illusoorseks niisuguse õigussubjekti nagu X võimaluse saavutada kõnealuse nõude tegelik tühistamine.

78 Kui see oleks nii, siis oleks nimelt selge, et ei ole järgitud tõhususe põhimõtet, mis nõuab – nagu on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 69 –, et liikmesriigi menetlusnorm ei tohi muuta liidu õiguse kohaldamist võimatuks või ülemäära raskeks.

79 Lisaks võiks eelotsusetaotluse esitanud kohus võtta arvesse käesoleva kohtuotsuse punktis 24 esile toodud asjaolu, et Madalmaade ametiasutused eelistasid põhikohtuasjas kõne all olevat nõuet mitte kehtestada üldkohustusliku sättega, kuna nad leidsid, et selline säte võib rikkuda direktiivi 2008/68 artikli 5 lõiget 1.

80 Seda järeldust ei lükka ümber 29. aprilli 1999. aasta kohtuotsus Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212) ega 6. aprilli 2006. aasta kohtuotsus ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233), millele on viidanud eelotsusetaotluse esitanud kohus. Need kaks kohtuotsust tehti tegelikult teistsuguses kontekstis kui põhikohtuasja aluseks olev olukord, mistõttu nendest tulenev tõlgendus ei ole käesolevas kohtuasjas asjakohane.

81 Esiteks, mis puudutab 29. aprilli 1999. aasta kohtuotsust Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212), siis leidis Euroopa Kohus sisuliselt, et liidu õiguse esimuse põhimõte kohustab jätma kohaldamata selle õigusega vastuolus oleva lõpliku haldusotsuse, kui ta hindab sellise hilisema otsuse põhjendatust, mis põhineb esimesel otsusel, kusjuures Euroopa Kohus täpsustas veel, et selle kohtuotsuse aluseks olnud kohtuasjas käsitletud vaidlus ei puudutanud iseenesest sellise esimese otsuse õiguspärasust. Põhikohtuasi puudutab seevastu sisuliselt küsimust, kas tõhususe põhimõttega on kooskõlas liikmesriigi menetlusnorm, mille kohaldamine võimaldab just nimelt jätta kohaldamata haldusotsuse, mis on teatud kategooria õigussubjektide suhtes põhimõtteliselt lõplik, kui see otsus on ilmselgelt vastuolus liidu õigusega.

82 Teiseks, mis puudutab 6. aprilli 2006. aasta kohtuotsust ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233), siis leidis Euroopa Kohus sisuliselt, et sanktsiooni määramise otsust ei saa põhjendada pelgalt asjaoluga, et lõplik otsus toetuse tagasinõudmise kohta oli juba tehtud sama õigusakti alusel. Selline olukord ei vasta aga põhikohtuasjas käsitletavale olukorrale, mis – nagu on meenutatud käesoleva kohtuotsuse eelmises punktis – puudutab sisuliselt seda, kas tõhususe põhimõttega on kooskõlas liikmesriigi menetlusnorm, mis võimaldab teatud tingimustel jätta lõplikuks muutunud haldusotsuse kohaldamata.

83 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb teisele küsimusele vastata, et liidu õiguse ja eelkõige tõhususe põhimõttega ei ole vastuolus liikmesriigi haldusõiguses kehtiv menetlusnorm, mis näeb ette, et selleks, et liidu õigusega vastuolus olevat nõuet, mis on kehtestatud haldusotsusega, mida põhimõtteliselt teatud õigussubjektid ei saa vaidlustada, saaks tühistada seetõttu, et seda ei ole võimalik jõustada, kui seda kohaldatakse hilisema otsusega, peab see õigussubjekt tõendama, et esmapilgul ei ole mingit kahtlust, et kõnealust nõuet ei oleks ilmselgelt saanud liidu õiguse alusel kehtestada, kuid seda vaid eeldusel, et asjaomast õigusnormi ei kohaldata niivõrd rangelt, et tingimus, mille kohaselt on nõutav ilmselge vastuolu liidu õigusega, muudaks sisuliselt illusoorseks õigussubjekti võimaluse saavutada kõnealuse nõude tegelik tühistamine; seda peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

Kohtukulud

84 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

1. **Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. septembri 2008. aasta direktiivi 2008/68/EÜ ohtlike kaupade sisetranspordi kohta, muudetud komisjoni 21. novembri 2014. aasta direktiiviga 2014/103/EL, artikli 5 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus rangemate ehitusnõuete kehtestamine kui 30. septembril 1957 Genfis sõlmitud ohtlike kaupade rahvusvahelise autoveo Euroopa kokkuleppe (redaktsioonis, mis kehtis 1. jaanuaril 2015) A ja B lisas ette nähtud nõuded, näiteks keskkonnaloa vormis tehtud haldusotsus, millega liikmesriigi ametiasutus kehtestab ühele tanklale nõude võtta veeldatud naftagaasi tarneid vastu üksnes sellistelt paaksõidukitelt, mis on varustatud põhikohtuasjas käsitletava erilise termoisolatsiooniga.**

2. **Liidu õiguse ja eelkõige tõhususe põhimõttega ei ole vastuolus liikmesriigi haldusõiguses kehtiv menetlusnorm, mis näeb ette, et selleks, et liidu õigusega vastuolus olevat nõuet, mis on kehtestatud haldusotsusega, mida põhimõtteliselt teatud õigussubjektid ei saa vaidlustada, saaks tühistada seetõttu, et seda ei ole võimalik jõustada, kui seda kohaldatakse hilisema otsusega, peab see õigussubjekt tõendama, et esmapilgul ei ole mingit kahtlust, et kõnealust nõuet ei oleks ilmselgelt saanud liidu õiguse alusel kehtestada, kuid seda vaid eeldusel, et asjaomast õigusnormi ei kohaldata niivõrd rangelt, et tingimus, mille kohaselt on nõutav ilmselge vastuolu liidu õigusega, muudaks sisuliselt illusoorseks õigussubjekti võimaluse saavutada kõnealuse nõude tegelik tühistamine; seda peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.**

Allkirjad