Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

20. svibnja 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Kopneni prijevoz opasnih tvari – Direktiva 2008/68/EZ – Članak 5. stavak 1. – Pojam ‚zahtjevi u odnosu na gradnju' – Zabrana propisivanja strožih zahtjeva u odnosu na gradnju – Tijelo države članice koje propisuje punionici da se opskrbljuje ukapljenim naftnim plinom (UNP) isključivo vozilima cisternama s posebnom toplinskom izolacijom koja nisu predviđena Europskim sporazumom o međunarodnom cestovnom prijevozu opasnih tvari (ADR) – Nezakonitost – Odluka koju određena kategorija pojedinaca ne može pravno pobijati – Usko određena mogućnost ishođenja poništenja takve odluke u slučaju očite suprotnosti s pravom Unije – Načelo pravne sigurnosti – Načelo djelotvornosti"

U predmetu C-120/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), odlukom od 30. siječnja 2019., koju je Sud zaprimio 15. veljače 2019., u postupku

X

protiv

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend,

uz sudjelovanje:

Tamoil Nederland BV,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: A. Prechal, predsjednica vijeća, N. Wahl (izvjestitelj), F. Biltgen, L. S. Rossi i J. Passer, suci,

nezavisni odvjetnik: E. Tanchev,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

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

– za nizozemsku vladu, C. S. Schillemans, K. Bulterman i H. S. Gijzen, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: nizozemski

– za njemačku vladu, D. Klebs i J. Möller, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, A. Nijenhuis i N. Yerrell, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 28. siječnja 2021.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 5. stavka 1. Direktive 2008/68/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. rujna 2008. o kopnenom prijevozu opasnih tvari (SL 2008., L 260, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 7., str. 136.), kako je izmijenjena Direktivom Komisije 2014/103/EU od 21. studenoga 2014. (SL 2014., L 335, str. 15.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2008/68).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe X i College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend (Gradsko vijeće Purmerenda, Nizozemska) (u daljnjem tekstu: Gradsko vijeće) u vezi s odlukom kojom je potonji odredio zahtjeve u vezi s opskrbom ukapljenim naftnim plinom (UNP) punionice na svojem području.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 U uvodnim izjavama 1., 5., 11. i 22. Direktive 2008/68 navodi se:

„(1) Prijevoz opasnih tvari cestom, željeznicom ili unutarnjim vodnim putovima predstavlja znatan rizik od nesreća. Stoga treba poduzeti mjere kako bi se osiguralo da se takav prijevoz obavlja u najboljim mogućim sigurnosnim uvjetima.

[…]

(5) [Europskim sporazumom o međunarodnom cestovnom prijevozu opasnih tvari, zaključenim u Ženevi 30. rujna 1957. (ADR)] […] [utvrđuju se] jedinstvena sigurnosna pravila za međunarodni prijevoz opasnih tvari. Ta pravila također treba proširiti na nacionalni prijevoz kako bi se u cijeloj Zajednici uskladili uvjeti pod kojima se prevoze opasne tvari te kako bi se osiguralo pravilno funkcioniranje zajedničkog tržišta prijevoza.

[…]

(11) Svaka bi država članica trebala zadržati pravo uređivanja ili zabrane prijevoza opasnih tvari unutar njezinog područja na temelju razloga koji nisu sigurnosni, kao što su nacionalna sigurnost ili zaštita okoliša.

[…]

(22) Kako ciljeve ove Direktive, osiguravanje jedinstvene primjene usklađenih sigurnosnih pravila u cijeloj Zajednici i visoku razinu sigurnosti u nacionalnom i međunarodnom prijevozu, ne mogu dostatno ostvariti države članice, nego ih se, radi opsega i učinaka ove Direktive, može na bolji način ostvariti na razini Zajednice, Zajednica može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti iz članka 5. Ugovora. […]”

4 Članak 1. stavci 1. i 5. te direktive određuju:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na prijevoz opasnih tvari cestom, željeznicom ili unutarnjim plovnim putovima unutar ili između država članica, uključujući utovar i istovar, prijelaz na druge vrsta prijevoza ili s drugih vrsta prijevoza te zaustavljanja koja su potrebna radi okolnosti prijevoza.

[…]

5. Države članice mogu urediti ili zabraniti prijevoz opasnih tvari unutar svojeg državnog područja isključivo zbog razloga koji nisu povezani sa sigurnošću tijekom prijevoza.”

5 Članak 3. te direktive propisuje:

„1. Ne dovodeći u pitanje članak 6., opasne tvari ne smiju se prevoziti ako je to zabranjeno Prilogom I. odjeljkom I.1., Prilogom II. odjeljkom II.1. ili Prilogom III. odjeljkom III.1.

2. Ne dovodeći u pitanje opća pravila o pristupu tržištu ili pravila koja se općenito primjenjuju na prijevoz robe, prijevoz opasnih tvari se odobrava ako je u skladu s uvjetima utvrđenima u Prilogu I. odjeljku I.1., Prilogu II. odjeljku II.1. ili Prilogu III. odjeljku III.1.”

6 U skladu s člankom 5. stavkom 1. iste direktive:

„Osim u vezi sa zahtjevima u odnosu na gradnju, države članice mogu, radi sigurnosti prijevoza, primjenjivati strože odredbe za nacionalni prijevoz opasnih tvari vozilima, vagonima i plovilima na unutarnjim plovnim putovima, koji su registrirani ili prometuju unutar njihovog područja.”

7 Članak 6. Direktive 2008/68 predviđa da države članice mogu odstupiti, među ostalim, od određenih pravila predviđenih u prilozima toj direktivi.

8 Prilog I. toj direktivi čini primjenjivima Priloge A i B ADR-u, u verziji koja je bila na snazi 1. siječnja 2015. (u daljnjem tekstu: ADR iz 2015.).

9 Jedina uvodna izjava ADR-a iz 2015. pojašnjava da ugovorne stranke „žele povećati sigurnost međunarodnog cestovnog prijevoza”, dok članak 3. ADR-a iz 2015. određuje da prilozi tom sporazumu čine njegov sastavni dio.

10 Prilog A, dio 1., poglavlje 1.2. točka 1.2.1. ADR-a iz 2015. definira ljusku za cisterne kao „dio cisterne koji zadržava tvari koje se prevoze, uključujući otvore i njihove zatvarače, ali ne uključujući uslužnu opremu ili opremu vanjske konstrukcije”.

11 Tablica A koja se nalazi u poglavlju 3.2 dijela 3. ADR-a iz 2015. sadržava popis opasnih tvari i osobito navodi:

UN broj	Naziv i opis	Klasa	[…]	Cisterne ADR		[…]
				Kôd cisterni 4.3	Posebne odredbe 4.3.5, 6.8.4	
(1)	(2)	(3a)	[…]	(12)	(13)	[…]
[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1075	NAFTNI PLINOVI, UKAPLJENI	2	[…]	PxBN(M)	TA4 TT9 TT11	[…]
[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

12 Poglavlje 4.3. Priloga A dijelu 4. ADR-a iz 2015. naslovljeno je „Uporaba fiksnih cisterni (vozila cisterne), izgradnih cisterni, kontejnerskih cisterni, zamjenjivih cisterni s plaštem od metalnih materijala, baterijskih vozila i MEGC”. Stavak 4.3.2.1.2. tog poglavlja propisuje:

„Obvezna vrsta cisterni, baterijskoga vozila i MEGC navedena je u obliku kôda u stupcu (12) tablice A u poglavlju 3.2. […] Objašnjenja za očitavanje četiriju dijelova kôda navedena su u [stavku] 4.3.3.1.1 (kad tvar koja se prevozi pripada klasi 2) […]”

13 Prilog A, dio 4., poglavlje 4.3. stavak 4.3.3.1.1 ADR-a 2015. sadržava sljedeću tablicu:

Dio	Opis	Kôd cisterni
1	vrste cisterni, baterijskih vozila ili MEGC	[…] P = cisterna, baterijsko vozilo ili MEGC za ukapljene ili otopljene plinove; […]
[…]	[…]	[…]

14 Poglavlje 6.8. Priloga A dijelu 6. ADR-a 2015. naslovljeno je „Uvjeti za izradbu, opremu, odobrenje tipa, preglede i ispitivanja, označivanje fiksnih cisterna (vozila cisterni), izgradnih cisterni i vozila cisterni i zamjenjivih tijela s ljuskama od metalnih materijala, te baterijskih vozila i MEGC”. Stavak 6.8.2.1.9 tog poglavlja dio je zahtjeva za „izradbu” iz stavka 6.8.2.1 i glasi kako slijedi:

„Materijali ljuski ili zaštitnih obloga koji su u dodiru sa sadržajem, ne smiju sadržavati tvari koje mogu opasno reagirati […] sa sadržajem, da ne bi tvorili opasne spojeve ili znatno oslabjeli materijal.

[…]”

15 Stavci 6.8.2.1.24 do 6.8.2.1.26 tog poglavlja 6.8., kojima prethodi naslov „Ostali konstrukcijski uvjeti”, predviđaju:

„6.8.2.1.24 Zaštitna obloga mora biti konstruirana tako da nepropusnost ostane nedirnuta bez obzira na izobličenja do kojih može doći u uobičajenim uvjetima prijevoza […]

6.8.2.1.25 Toplinska izolacija mora biti konstruirana tako da ne ometa pristup ili rad uređaja za punjenje i pražnjenje i sigurnosnih ventila pristup uređajima za punjenje i obeštećivanju praznika i sigurnosnim vodama ni njihovo funkcioniranje.

6.8.2.1.26 Ako su ljuske namijenjene prijevozu zapaljivih tekućina, čije plamište nije iznad 60 °C, opremljene nemetalnim zaštitnim oblogama (unutarnje obloge), ljuske i zaštitne obloge moraju biti konstruirane tako da ne postoji opasnost od zapaljenja uslijed elektrostatskoga pražnjenja."

16 Stavak 6.8.3. navedenog poglavlja 6.8. sadržava samo naslov „Posebni uvjeti koji se odnose na klasu 2", dok se stavak 6.8.3.1. te odredbe konkretno odnosi na „[I]zdradb[u] ljuski". Točka 6.8.3.1.1. istog poglavlja pojašnjava:

„Ljuske namijenjene prijevozu stlačenih ili ukapljenih plinova ili otopljenih plinova moraju biti izrađene od čelika. […]"

17 Stavak 6.8.4 poglavlja 6.8. Priloga A dijelu 6. ADR-a iz 2015. sadržava, među ostalim, „[p]osebne odredbe" TA4, TT9 i TT11 koje se primjenjuju na cisterne koje prevoze UNP-a na temelju tablice A navedene u točki 11 ove presude.

18 Stavak 6.8.5.1.1 tog poglavlja 6.8. propisuje da, kada se fiksne cisterne zavaruju, ljuske namijenjene prijevozu stlačenih ili ukapljenih plinova ili otopljenih plinova iz klase 2 moraju biti izrađene od čelika, pri čemu kod prijevoza pothlađenih ukapljenih plinova klase 2 mogu biti izrađene od aluminija, od slitine aluminija, bakra ili od slitine bakra.

Nizozemsko pravo

19 Članak 8:69a Algemene wet bestuursrechta (Nizozemski upravni zakonik, u daljnjem tekstu: Awb) određuje:

„Upravni sud ne poništava odluku zato što je u suprotnosti s pisanim ili nepisanim pravnim pravilom ili općim pravnim načelom ako to pravilo ili načelo nema kao jasan cilj zaštitu interesa osobe ili osoba koje se na njega pozivaju."

20 Circulaire effectafstanden externe veiligheid LPG-tankstations voor besluiten met gevolgen voor de effecten van een ongeval (Okružnica o sigurnosnim udaljenostima u vezi s vanjskom sigurnošću punionica UNP-a za potrebe rješenjâ u vezi s posljedicama havarije) Staatssecretarisa van Infrastructuur en Milieu (državni tajnik za infrastrukturu i okoliš), od 14. lipnja 2016. (NL 2016. br. 31453., u daljnjem tekstu: Okružnica od 14. lipnja 2016.) poziva nadležna tijela da uzmu u obzir, kada donose odluke u području prostornog planiranja, određene sigurnosne udaljenosti kako bi se spriječili učinci nesreća koje bi mogle utjecati na punionicu kada se opskrbljuje UNP-om, pozivajući se na „Safety Deal hittewerende bekleding op LPG-autogastankwagens" (sigurnosni sporazum o toplinskoj izolaciji UNP cisterni) (NL 2016., br. 31448, u daljnjem tekstu: Sigurnosni sporazum), na postulat prema kojem su, s jedne strane, sva nizozemska vozila cisterne koja opskrbljuju takve punionice u praksi opremljene posebnom toplinskom izolacijom koja može odgoditi scenarij „eksplozija para koje se šire proizvedenih kipućom tekućinom" (*boiling liquid expanding vapour explosion* ili „scenarij BLEVE") najmanje 75 minuta nakon početka požara (u daljnjem tekstu: posebna toplinska izolacija o kojoj je riječ), i, s druge strane, dotične punionice uobičajeno opskrbljuju kamioni opremljeni takvom izolacijom.

21 Sigurnosni sporazum, koji su potpisali državni tajnik za infrastrukturu i okoliš i Vereniging Vloeibaar Gas (Udruženje za tekući plin, Nizozemska) kao i druge organizacije ili udruženja koja djeluju u sektoru UNP-a, u biti potvrđuje obvezu članova navedene udruge da prilikom isporuke UNP-a punionicama koriste samo vozila cisterne koje su opremljene posebnom toplinskom izolacijom o kojoj

je riječ, konkretno toplinskom oblogom, dok se druge organizacije i udruge obvezuju prihvatiti ovaj cilj nastojeći ga promicati među svojim članovima i osigurati njegovu provedbu. Sve stranke Sigurnosnog sporazuma također su odobrile sadržaj Okružnice od 14. lipnja 2016.

Glavni postupak i prethodna pitanja

22 Osoba X živi na udaljenosti od oko 125 metara od punionice koja, među ostalim, prodaje UNP od 1977. godine. Želeći okončati prodaju UNP-a na toj punionici zbog opasnosti koje ta prodaja predstavlja za sigurnost stambenih objekata smještenih u njezinoj blizini, osoba X je od Gradskog vijeća zatražila da povuče okolišnu dozvolu izdanu u tu svrhu navedenoj punionici.

23 Iako je taj zahtjev odbilo odlukom od 30. lipnja 2015., Gradsko vijeće je odlukom od 18. siječnja 2016. (u daljnjem tekstu: odluka od 18. siječnja 2016.) propisalo navedenoj punionici dva dodatna uvjeta u pogledu njezine opskrbe UNP-om. Bilo je predviđeno da se ona od tada treba opskrbljivati UNP-om koristeći se vozilima cisternama opremljenim, s jedne strane, posebnom toplinskom izolacijom o kojoj je riječ i, s druge strane, poboljšanom cijevi za punjenje. Prema mišljenju Gradskog vijeća, ta dva zahtjeva omogućuju smanjenje rizika od nesreće tijekom opskrbe dotične punionice UNP-a na prihvatljivu razinu.

24 Što se tiče zahtjeva koji se odnosi na toplinsku izolaciju, nizozemska su tijela nekoliko mjeseci ranije, s jedne strane, uspostavila Sigurnosni sporazum i, s druge strane, donijela Okružnicu od 14. lipnja 2016. o uspostavi dodatne politike upravljanja rizicima za punionice koje nude UNP na prodaju, koja se temelji na ideji da se te punionice opskrbljuju samo vozilima cisternama opremljenim posebnom toplinskom izolacijom o kojoj je riječ. Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da ta okružnica izričito ne navodi da nadležna tijela moraju nametnuti takav zahtjev za izolacijom u okolišnim dozvolama koje izdaju punionicama koje nude UNP. Dodaje da su nizozemska tijela odlučila ne nametnuti taj zahtjev općom obvezujućom odredbom jer su smatrala da takva odredba može povrijediti članak 5. stavak 1. Direktive 2008/68.

25 Smatrajući da dva zahtjeva nametnuta odlukom od 18. siječnja 2016. treba poništiti jer ih se ne može provesti zbog njihove neusklađenosti, među ostalim, s Direktivom 2008/68, osoba X podnijela je tužbu protiv te odluke pred rechtbank Noord-Holland (Sud za Sjevernu Holandiju, Nizozemska). Taj je sud odlukom od 8. lipnja 2017. odbio tu tužbu.

26 Sud koji je uputio zahtjev, kojemu je osoba X podnijela žalbu protiv te odluke, smatra da zahtjev za korištenje poboljšane cijevi za punjenje ne krši odredbe Direktive 2008/68, tako da može ostati na snazi. S druge strane, on dvoji o usklađenosti zahtjeva koji se odnosi na posebnu toplinsku izolaciju o kojoj je riječ s tom direktivom.

27 Nakon što je utvrdio da je toplinska izolacija vozila cisterne element „gradnje” u smislu članka 5. stavka 1. Direktive 2008/68, sud koji je uputio zahtjev pita se može li se zahtjev koji se odnosi na posebnu toplinsku izolaciju o kojoj je riječ smatrati „zahtjevom u odnosu na gradnju” koja je zabranjena tom odredbom, s obzirom na to da, s jedne strane, taj zahtjev nije upućen izravno vlasniku ili upravitelju vozila cisterne, nego upravitelju punionice i da se, s druge strane, ne nalazi u obvezujućoj odredbi nacionalnog prava opće naravi već u okolišnoj dozvoli izdanoj određenoj punionici. U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev pita se treba li uzeti u obzir činjenicu da su nizozemska tijela, iako nisu nametnula prethodno navedeni zahtjev obvezujućom odredbom opće naravi zbog mogućnosti njezine neusklađenosti s člankom 5. stavkom 1. Direktive 2008/68, uspostavila Sigurnosni sporazum i donijela Okružnicu od 14. lipnja 2016. kako bi osigurala da se na cijelom državnom području punionice opskrbljuju UNP-om samo cisternama opremljenim posebnom toplinskom izolacijom o kojoj je riječ.

28 Ako bi Sud smatrao da zahtjev koji se odnosi na posebnu toplinsku izolaciju o kojoj je riječ predstavlja „zahtjev u odnosu na gradnju" zabranjen člankom 5. stavkom 1. Direktive 2008/68, sud koji je uputio zahtjev primjećuje da mu takvo utvrđenje samo po sebi ne bi omogućilo poništenje odluke od 18. siječnja 2016. kojom se propisuje taj zahtjev. Naime, na temelju članka 8:69a Awb-a upravni sud ne može poništiti odluku kojom se krši pravno pravilo koja nema kao jasan cilj zaštitu interesa tužitelja o kojem je riječ. Međutim, jasno je da cilj članka 5. stavka 1. Direktive 2008/68 nije zaštita interesa osobe X da dobije materijalnu zaštitu stambene četvrti koja se nalazi u blizini predmetne punionice.

29 S obzirom na navedeno, sud koji je uputio zahtjev ističe da u skladu s nizozemskim pravom Gradsko vijeće ne može u dozvolu uključiti zahtjev čije poštovanje od strane adresata ne može osigurati i koji se stoga ne može provesti u okviru kasnije odluke. Uzimajući u obzir taj argument, sud koji je uputio zahtjev objašnjava da bi na temelju primjenjivog nizozemskog prava mogao poništiti zahtjev koji se odnosi na posebnu toplinsku izolaciju o kojoj je riječ zato što se on kasnije ne može provesti zbog činjenice da je protivan pravnom pravilu kao što je članak 5. stavak 1. Direktive 2008/68, ali pod uvjetom da je očito da se, na temelju sažetog ispitivanja koje ne ostavlja mjesta nikakvoj sumnji, predmetni zahtjev ne može nametnuti (u daljnjem tekstu: kriterij očitosti). Međutim, sud koji je uputio zahtjev pita se je li kriterij očitosti sukladan pravu Unije i osobito načelu djelotvornosti na temelju kojeg relevantna nacionalna pravna pravila ne smiju u praksi onemogućavati ili iznimno otežavati ostvarivanje prava koja proizlaze iz prava Unije.

30 U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev primjećuje, s jedne strane, da djelotvornost prava Unije može biti ograničena primjenom kriterija očitosti, s obzirom na to da je taj kriterij ispunjen samo u iznimnim slučajevima i tako pojedincu propisuje visok prag i, na to da je u presudama od 29. travnja 1999., Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212), i od 6. travnja 2006., ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233), Sud presudio da se obveza koja proizlazi iz odluke koja se ne može pravno pobijati može ukinuti, u okviru ispitivanja naknadne odluke o sankciji, utemeljenoj na prvoj od tih odluka, zbog nespojivosti te prve odluke s pravom Unije.

31 S druge strane, sud koji je uputio zahtjev podsjeća na važnost načela pravne sigurnosti, koje može opravdati to da se zahtjev koji se ne može pravno pobijati, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, ne može dovoditi u pitanje, kada je riječ o pojedincu poput osobe X, u stadiju odluke o njegovoj provedbi osim u slučaju, koji je predviđen nizozemskim pravom, u kojem je očito da se ne može nametnuti zbog činjenice da je bio protivan pravu Unije. Visok prag koji u tom pogledu zahtijeva kriterij očitosti opravdava se važnošću koja se pridaje interesu pravne sigurnosti. Osim toga, taj se sud pita je li sudska praksa Suda navedena u prethodnoj točki primjenjiva u glavnom postupku, s obzirom na to da su se predmeti u kojima su donesene te presude temeljili na kasnijoj odluci kojom se pojedincu izriče kazna, što ovdje nije slučaj.

32 U tim je okolnostima Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. (a) Treba li članak 5. stavak 1. Direktive [2008/68] tumačiti na način da mu je protivan zahtjev, sadržan u dozvoli za punionicu UNP-a, prema kojem dotičnu punionicu UNP-a smije opskrbljivati isključivo toplinski izolirana UNP-cisterna dok takva obveza nije izravno propisana jednom ili više prijevoznika koji obavljaju prijevoz cisternama za UNP?

(b) Je li za davanje odgovora na prvo pitanje relevantno to da je država članica s organizacijama sudionika na tržištu UNP-a (uključujući vlasnike punionica UNP-a, proizvođače, prodavače i prijevoznike UNP-a) sklopila sporazum [Safety Deal], kojim su se njegove stranke obvezale da će upotrebljavati toplinsku izolaciju, a dotična država članica je s tim u vezi donijela okružnicu [Okružnica od 14. lipnja 2016.], kojom je propisana dodatna politika upravljanja rizikom koja polazi od pretpostavke da će punionice UNP-a opskrbljivati isključivo toplinski izolirane cisterne?

2. (a) Ako nacionalni sud ocjenjuje zakonitost rješenja o izvršenju kojim se želi ostvariti ispunjenje zahtjeva iz dozvole koji se više ne može pobijati iako je protivan pravu Unije:

– dopušta li pravo Unije, a osobito sudska praksa Suda o nacionalnoj postupovnoj autonomiji, to da nacionalni sud načelno smatra da je takav zahtjev zakonit, osim ako je to u očitoj suprotnosti s nadređenim pravom, uključujući pravo Unije? Ako je to slučaj, postavlja li pravo Unije za tu iznimku (dodatne) uvjete?

– ili pak pravo Unije – uzimajući u obzir, među ostalim, presude od 29. travnja 1999., Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212) i od 6. travnja 2006., ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233) – podrazumijeva da nacionalni sud mora izuzeti od primjene takav zahtjev iz dozvole zbog njegove suprotnosti s pravom Unije?

(b) Je li za odgovor na pitanje 2A relevantno to ima li rješenje o izvršenju karakter odštetne (remedy) ili kaznene sankcije (criminal charge)?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

33 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. stavak 1. Direktive 2008/68 tumačiti na način da mu se protivi zahtjev koji tijela države članice propisuju punionici u skladu s upravnom odlukom u obliku okolišne dozvole da se opskrbljuje UNP-om isključivo vozilima cisternama opremljenim posebnom toplinskom izolacijom poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku.

34 U tom pogledu najprije valja podsjetiti da u skladu s člankom 5. stavkom 1. Direktive 2008/68, države članice mogu, radi sigurnosti prijevoza, primjenjivati strože odredbe za nacionalni prijevoz opasnih tvari vozilima, vagonima i plovilima na unutarnjim plovnim putovima, koji su registrirani ili prometuju unutar njihovog područja, osim u vezi sa zahtjevima u odnosu na gradnju.

35 Iz tog teksta proizlazi da, kad je riječ o takvom nacionalnom prijevozu, taj članak 5. stavak 1. zabranjuje državama članicama da zbog sigurnosti prijevoza primijene strože uvjete u području gradnje.

36 Ni navedeni članak 5. stavak 1. ni bilo koja druga odredba Direktive 2008/68 ne definiraju pojam „zahtjevi u odnosu na gradnju” niti navode standard zahtjeva u odnosu na koji se države članice moraju suzdržati od donošenja strožih odredbi.

37 Unatoč tomu, valja naglasiti da članak 3. stavak 2. Direktive 2008/68 dopušta prijevoz opasnih tvari samo pod uvjetom da se poštuju uvjeti utvrđeni, među ostalim, u odjeljku I.1. Priloga I. toj direktivi, koji upućuje na priloge A i B ADR-a u verziji koja je bila na snazi u vrijeme nastanka činjenica u glavnom postupku, odnosno ADR-a iz 2015.

38 Međutim, i dio 6. Priloga A i dio 9. Priloga B ADR-a iz 2015. sadržavaju „zahtjeve u odnosu na gradnju”. Stoga pojam „zahtjevi u odnosu na gradnju” iz članka 5. stavka 1. Direktive 2008/68 treba tumačiti upućivanjem na odgovarajuće zahtjeve koji se nalaze u navedenim dijelovima tih priloga, pri čemu države članice nemaju pravo propisivati strože zahtjeve.

39 Što se konkretno tiče vozila cisterni za prijevoz UNP-a o kojima je riječ u glavnom postupku, valja istaknuti da, na temelju odredbi dijela 4. Priloga A, poglavlja 4.3, stavaka 4.3.2.1.2. i 4.3.3.1.1. i poglavlja 6.8., stavaka 6.8.3.1.1. i 6.8.5.1.1. ADR-a iz 2015. u vezi s tablicom A poglavlja 3.2 dijela 3. tog priloga, prijevoz UNP-a, kao opasne tvari iz klase 2, treba se provesti vozilima cisternama s ljuskama od

metalnih materijala. Također valja istaknuti da Prilog A, dio 6., poglavlje 6.8. ADR-a iz 2015. sadržava, među ostalim, „zahtjeve u odnosu na gradnju” koji se primjenjuju, među ostalim, na vozila cisterne s ljuskama od metalnih materijala.

40 Iz toga proizlazi da, kada je riječ o vozilima cisternama za prijevoz UNP-a, pojam „zahtjevi u odnosu na gradnju” iz članka 5. stavka 1. Direktive 2008/68 treba razumjeti na način da odgovara „zahtjevima u odnosu na gradnju” određenima u Prilogu A, dijelu 6., poglavlju 6.8. ADR-a iz 2015. i, osobito, podređenim pravilima iz stavaka 6.8.2.1, 6.8.3.1 i 6.8.5.1 tog poglavlja te posebnim odredbama TA4, TT9 i TT11 sadržanima u stavku 6.8.4 navedenog poglavlja i primjenjivima na ta vozila cisterne u skladu s tablicom A iz priloga A, dijela 3., poglavlja 3.2. ADR-a iz 2015.

41 U tim okolnostima valja smatrati da iz članka 5. stavka 1. Direktive 2008/68 proizlazi da, kad je riječ o nacionalnom prijevozu UNP-a koji obavljaju, među ostalim, vozila cisterne koja su registrirana ili stavljena u promet na njihovu državnom području, države članice ne mogu zbog sigurnosnih razloga primijeniti strože zahtjeve za gradnju od onih izričito predviđenih u Prilogu A, dijelu 6. poglavlju 6.8. ADR-a iz 2015.

42 Međutim, u ovom slučaju, iako je točno da Prilog A, dio 6., poglavlje 6.8. ADR-a iz 2015. sadržava više zahtjeva u odnosu na gradnju zaštitne obloge ili toplinske izolacije ljuske ili cisterne, poput onih navedenih u stavcima 6.8.2.1.9 i 6.8.2.1.24 do 6.8.2.1.26. toga poglavlja, valja utvrditi da on ne sadržava nikakav zahtjev za toplinsku izolaciju kao što je onaj koji se zahtijeva u glavnom postupku, to jest toplinsku izolaciju koja može odgoditi scenarij BLEVE za najmanje 75 minuta nakon početka požara.

43 Iz toga slijedi da se članku 5. stavku 1. Direktive 2008/68 protivi to da, kada je riječ o nacionalnom prijevozu opasnih tvari koji se obavlja, među ostalim, vozilima koja su registrirana ili stavljena u promet na njihovu državnom području, države članice zahtijevaju, zbog sigurnosti prijevoza, da ta vozila imaju toplinsku izolaciju koja nije predviđena odredbama ADR-a u području gradnje, s obzirom na to da je takva izolacija stroži zahtjev u odnosu na gradnju, zabranjen tom odredbom direktive.

44 To tumačenje ne dovodi u pitanje činjenica da je zahtjev poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, kada je donesen povredom članka 5. stavka 1. Direktive 2008/68, bio, s jedne strane, nametnut punionici, a ne izravno vlasnicima ili prijevoznicima vozila cisterni i, s druge strane, da je donesen u pojedinačnom slučaju, a ne u okviru obvezujuće odredbe opće naravi.

45 Naime, članak 5. stavak 1. Direktive 2008/68 propisuje jasnu, opću i apsolutnu zabranu državama članicama koje moraju osigurati njezino poštovanje u svim okolnostima i svim sredstvima, pojašnjavajući da, na temelju članka 1. stavka 1. Direktive 2008/68, pojam „prijevoz” obuhvaća i djelatnosti istovara opasnih tvari, poput onih obavljenih prilikom opskrbe punionice UNP-om.

46 Stoga se članku 5. stavku 1. Direktive 2008/68 protivi svaka mjera koju donese država članica, uključujući mjeru koju je donijelo općinsko tijelo u obliku pojedinačne upravne odluke poput okolišne dozvole o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja bi bila protivna zabrani propisanoj u toj odredbi, čak i ako takva mjera samo neizravno propisuje zahtjev u odnosu na gradnju zainteresiranim prijevoznicima vozila cisterni ili onima koji su zaduženi za osiguravanje opskrbe UNP-om adresata te mjere.

47 Osim toga, činjenica da su nizozemska tijela uspostavila Sigurnosni sporazum i donijela Okružnicu od 14. lipnja 2016. kako bi na nacionalnoj razini osigurala da vozila cisterne koja se koriste za opskrbu UNP-om punionica smještenih na nizozemskom državnom području budu opremljena posebnom toplinskom izolacijom o kojoj je riječ ne može imati nikakav utjecaj na odgovor koji treba dati na prvo pitanje, s obzirom na to da uporaba takvih instrumenata ni na koji način ne može opravdati upravnu odluku kao što je to okolišna dozvola o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja propisuje zahtjev u odnosu na gradnju zabranjen člankom 5. stavkom 1. Direktive 2008/68.

48 Kao drugo, valja zaključiti da se, suprotno onomu što je Komisija u biti tvrdila u svojim pisanim očitovanjima, iz članka 1. stavka 5. Direktive 2008/68 ne može zaključiti da države članice imaju mogućnost, zbog razloga različitih od sigurnosti prijevoza, propisati strože zahtjeve od onih predviđenih ADR-om u području gradnje.

49 Članak 1. stavak 5. Direktive 2008/68 propisuje da države članice mogu urediti ili zabraniti prijevoz opasnih tvari unutar svojeg državnog područja isključivo zbog razloga koji nisu povezani sa sigurnošću tijekom prijevoza.

50 Kao što je to nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točkama 45. i 46. svojeg mišljenja, članak 1. stavak 5. i članak 5. stavak 1. Direktive 2008/68, koji se oba moraju usko tumačiti jer predstavljaju iznimke od općeg pravila predviđenog u članku 3. stavcima 1. i 2. te direktive, na temelju koje se na prijevoz opasnih tvari primjenjuju zabrane i odobrenja predviđeni u relevantnim prilozima navedenoj direktivi, logički su povezani time što državama članicama omogućavaju da odstupe od tog općeg pravila zbog određenih razloga.

51 Kada je riječ o članku 1. stavku 5. Direktive 2008/68, valja napomenuti, kao što je to naglasio nezavisni odvjetnik u točki 46. svojeg mišljenja, da upotreba priloga „isključivo” u toj odredbi znači da države članice mogu urediti ili zabraniti prijevoz tvari na svojem državnom području samo zbog razloga koji nisu povezani sa sigurnošću prijevoza, odnosno zbog razloga koji ne smiju biti ni u kakvoj vezi sa sigurnošću prijevoza.

52 To tumačenje teksta članka 1. stavka 5. Direktive 2008/68 potvrđuje cilj te direktive. Naime, iz uvodnih izjava 1., 5. i 22. navedene direktive proizlazi da je njezin cilj da se prekogranični i nacionalni prijevoz opasnih tvari cestom, željeznicom ili unutarnjim plovnim putovima u Uniji odvija pod najboljim mogućim sigurnosnim uvjetima, pri čemu je zakonodavac Unije odlučio, među ostalim, primijeniti sigurnosna pravila sadržana u prilozima A i B ADR-a kako bi osigurao ujednačenu primjenu usklađenih sigurnosnih pravila u cijeloj Uniji i jamčio pravilno funkcioniranje zajedničkog tržišta prijevoza.

53 U tim okolnostima i uzimajući u obzir činjenicu da, na temelju jedine uvodne izjave ADR-a, pravila iz tog sporazuma, među kojima su zahtjevi u odnosu na gradnju, nastoje povećati sigurnost cestovnog prijevoza, države članice ne mogu, podložno odstupanjima izričito predviđenima člankom 6. Direktive 2008/68, propisati, na temelju članka 1. stavka 5. te direktive, pravila o sigurnosti prometa koja su različita od onih propisanih navedenom direktivom i Prilozima A i B ADR-a jer bi u suprotnom riskirale da ugroze dvostruki cilj usklađivanja sigurnosnih pravila i osiguranja pravilnog funkcioniranja zajedničkog tržišta prijevoza, istovremeno dovodeći u pitanje ocjenu zakonodavca Unije da su pravila o sigurnosti prijevoza propisana istom direktivom i prilozima ADR-u namijenjena osiguranju najboljih mogućih sigurnosnih uvjeta.

54 Stoga, kada država članica želi urediti ili zabraniti prijevoz opasnih tvari na svojem državnom području na temelju članka 1. stavka 5. Direktive 2008/68, to može učiniti samo zbog razloga koji nisu povezani sa sigurnošću prijevoza, a da se time ne povrijede ciljevi te direktive. Iako takvi razlozi mogu biti povezani, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 11. navedene direktive, s nacionalnom sigurnošću ili zaštitom okoliša, za očuvanje tih ciljeva važno je da takvi razlozi, kada se na njih poziva, zapravo nisu povezani sa sigurnošću prijevoza. Konkretno, država članica ne može, pod okriljem zaštite okoliša, propisati zahtjeve u odnosu na gradnju, već se takvim zahtjevima, koji se nalaze u Prilozima A i B ADR-a, nastoji, kao što je to navedeno u prethodnoj točki, povećati sigurnost prijevoza. Suprotno tomu, na takav se razlog može pozvati, kao što je to u biti istaknula njemačka vlada u svojim pisanim očitovanjima, primjerice za uređenje ili zabranu prijevoza opasnih tvari ekološki osjetljivim područjem dotične države članice s obzirom na to da propis u tom smislu ni na koji način ne utječe na sigurnost prijevoza kao takvog.

55 U tim okolnostima valja smatrati da države članice ne mogu, ni na temelju članka 1. stavka 5. Direktive 2008/68 ni na temelju članka 5. stavka 1. te direktive, propisivati zahtjeve u odnosu na gradnju kao što je posebna toplinska izolacija o kojoj je riječ.

56 Osim toga, valja pojasniti, neovisno o činjenici da se, prema navodima koje je dostavilo Gradsko vijeće u svojim pisanim očitovanjima, punionici o kojoj je riječ u glavnom postupku isporučuje UNP isključivo vozilima nizozemskog dobavljača opremljenima toplinskom izolacijom, kada se zahtjev u odnosu na gradnju, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, propisuje neizravno prijevoznicima vozila cisterni UNP-a dozvolom izdanom punionici, takav zahtjev ne samo da krši članak 5. stavak 1. Direktive 2008/68 u pogledu isporuka UNP-a u okviru nacionalnog prijevoza vozilima cisternama registriranima na teritoriju dotične države članice već i, kako slijedi iz točke 55. ove presude, članak 1. stavak 5. Direktive 2008/68 u pogledu svake isporuke UNP-a koja bi se među ostalim mogla izvršiti u okviru prekograničnog prijevoza vozilima cisternama registriranima u drugoj državi članici.

57 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 5. stavak 1. Direktive 2008/68 treba tumačiti na način da mu se protivi propisivanje strožih zahtjeva u odnosu na gradnju od onih koji se nalaze u Prilozima A i B ADR-u, kao što je zahtjev koji su tijela države članice nametnula punionici u skladu s upravnom odlukom u obliku okolišne dozvole da se opskrbljuje UNP-om vozilima cisternama opremljenim posebnom toplinskom izolacijom poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku.

Drugo pitanje

58 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita protivi li se pravu Unije, osobito načelu djelotvornosti, nacionalno postupovno pravilo koje predviđa da, kako bi se zahtjev protivan pravu Unije, propisan upravnom odlukom koju određena kategorija pojedinaca više ne može pobijati zbog toga što je neizvršiv ako je proveden kasnijom odlukom, pojedinac mora dokazati da se predmetni zahtjev, na temelju sažetog ispitivanja koje ne ostavlja mjesta nikakvoj sumnji, ne može donijeti u pogledu prava Unije.

Dopuštenost

59 U svojim pisanim očitovanjima Gradsko vijeće smatra da drugo pitanje nije povezano sa sporom te je teorijsko s obzirom na to da se upravna odluka o kojoj je riječ u glavnom postupku ne može pravno pobijati i da nije donesena naknadna odluka o provedbi. Nizozemska vlada u svojim pisanim očitovanjima također navodi slična razmatranja a da pritom ne zaključuje da je drugo pitanje nedopušteno.

60 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je samo na nacionalnom sucu, pred kojim je pokrenut postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena, da ocijeni koliko je, uvažavajući posebnosti predmeta, prethodna odluka potrebna kako bi bio u stanju donijeti svoju odluku te u kojoj su mjeri relevantna pitanja koja postavlja Sudu. Posljedično, s obzirom na to da se postavljena pitanja odnose na tumačenje određenog pravnog pravila Unije, Sud je u načelu dužan donijeti odluku (presude od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr., C-62/14, EU:C:2015:400, t. 24., i od 7. veljače 2018., American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, t. 31.).

61 Iz navedenoga proizlazi da pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju pretpostavku relevantnosti. Odbijanje Suda da odluči o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud moguće je samo ako je očito da zatraženo tumačenje pravnog pravila Unije nema nikakve veze s predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim

elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (presude od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr., C-62/14, EU:C:2015:400, t. 25., i od 7. veljače 2018., American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, t. 32.).

62 Osim toga, valja istaknuti da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, smisao prethodnog postupka nije davanje savjetodavnih mišljenja o općim ili hipotetskim pitanjima, nego stvarna potreba za učinkovitim rješavanjem spora (presuda od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 194. i navedena sudska praksa).

63 U ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev doduše zaključuje da, pod pretpostavkom da se, s obzirom na odgovor Suda na prvo pitanje, utvrdi da je osnovan tužiteljev argument prema kojem zahtjev o kojem je riječ u glavnom postupku povređuje članak 5. stavak 1. Direktive 2008/68, takvo utvrđenje, samo po sebi, ne bi omogućilo tom sudu da poništi taj zahtjev zbog članka 8:69a Awb-a.

64 Osim toga, točno je da sud koji je uputio zahtjev u formulaciji drugog pitanja zapravo navodi „zakonitost rješenja o izvršenju kojim se želi ostvariti ispunjenje zahtjeva iz dozvole koji se više ne može pobijati iako je protivan pravu Unije” i da nigdje u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje ne navodi postojanje odluke koju je Gradsko vijeće trebalo donijeti radi provedbe zahtjeva propisanog u njegovoj odluci od 18. siječnja 2016.

65 S obzirom na navedeno, sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da se osoba X u svojoj tužbi poziva na načelo nizozemskog upravnog prava na temelju kojeg dozvola ne može propisati nikakav zahtjev čije poštovanje od strane adresata nadležno tijelo ne može osigurati. Sud koji je uputio zahtjev, priznajući da se osoba X može pozvati na to načelo, iz toga zaključuje da bi se zahtjev o kojem je riječ u glavnom postupku mogao poništiti ako se utvrdi da se on ne može provesti zbog svoje neusklađenosti s člankom 5. stavkom 1. Direktive 2008/68. Osim toga, ističe da je na njemu da to pitanje meritorno ocijeni već sada, a ne u okviru mogućeg naknadnog postupka čiji je cilj provjeriti zakonitost naknadne odluke namijenjene provedbi zahtjeva o kojem je riječ u glavnom postupku.

66 U tim okolnostima valja utvrditi da sud koji je uputio zahtjev jasno iznosi da na temelju nacionalnog prava mora riješiti navedeno pitanje u stadiju postupka koji se pred njim vodi, čak i ako se čini da Gradsko vijeće još uvijek nije donijelo odluku o provedbi zahtjeva o kojem je riječ u glavnom postupku. Stoga drugo pitanje nije hipotetsko i odgovara potrebi učinkovitog rješenja spora u glavnom postupku.

67 Iz toga slijedi da je drugo pitanje dopušteno.

Meritum

68 Najprije valja podsjetiti na to da, kao što je to navedeno u točkama 28. i 63. ove presude, unatoč odgovoru na prvo pitanje u točki 57. te presude, sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku ne može, zbog članka 8:69a Awb-a, poništiti na traženje pojedinca kao što je to osoba X zahtjev koji se nalazi u okolišnoj dozvoli o kojoj je riječ u glavnom postupku samo zato što je suprotan članku 5. stavku 1. Direktive 2008/68 s obzirom na to da, prema vlastitim utvrđenjima, potonja odredba nije namijenjena zaštiti interesa osobe X za dobivanje materijalne zaštite stambene četvrti koja se nalazi u blizini predmetne punionice, te se stoga taj zahtjev u ovoj fazi mora smatrati načelno pravno neoborivim od strane pojedinca kao što je to osoba X. Budući da je to slučaj, sud koji je uputio zahtjev navodi da, primjenjujući načelo nizozemskog upravnog prava na osnovi kojeg dozvola, čak i ako je u načelu postala pravno neoborivom od strane osobe kao što je osoba X, ne može nametnuti nijedan zahtjev čije poštovanje od strane adresata nadležno tijelo ne može osigurati putem kasnije odluke kojom se provodi taj zahtjev, osoba X može, *in fine*, ishoditi poništenje predmetnog zahtjeva u okviru svoje tužbe protiv dozvole kojom se propisuje taj zahtjev koja je također u tijeku pred sudom koji je uputio zahtjev, pod uvjetom da je ispunjen kriterij očitosti, to jest, kao što se to podsjeća u

točki 29. ove presude, pravilo nizozemskog prava prema kojem mora biti očito, na temelju sažetog ispitivanja koje ne ostavlja mjesta nikakvoj sumnji, da se predmetni zahtjev ne može nametnuti zbog povrede pravnih pravila nadređenog prava.

69 U tom pogledu valja istaknuti da su, u nedostatku propisa Unije u ovom pogledu, procesnopravna pravila namijenjena zaštiti pravâ koja pojedinci uživaju na temelju prava Unije uređena nacionalnim pravnim poretkom svake države članice, u skladu s načelom njihove procesne autonomije, pod uvjetom da nisu nepovoljnija od onih koja uređuju slične nacionalne situacije (načelo ekvivalentnosti) te da u praksi ne onemogućuju ili pretjerano ne otežavaju ostvarivanje pravâ koja im dodjeljuje pravni poredak Unije (načelo djelotvornosti) (presuda od 18. prosinca 2014., CA Consumer Finance, C-449/13, EU:C:2014:2464, t. 23. i navedena sudska praksa).

70 U ovom slučaju iz utvrđenja suda koji je uputio zahtjev proizlazi da kriterij očitosti zadovoljava načelo ekvivalentnosti s obzirom na to da se u okviru primjene tog kriterija ne pravi nikakva razlika između suprotnosti s nadređenim nacionalnim pravnim pravilima i suprotnosti s propisima prava Unije.

71 Suprotno tomu, sud koji je uputio zahtjev izražava sumnje u pogledu usklađenosti navedenog kriterija s načelom djelotvornosti.

72 U okviru toga valja podsjetiti na to da svaki slučaj u kojem se postavlja pitanje čini li nacionalna postupovna odredba nemogućom ili pretjerano teškom primjenu prava Unije mora biti analiziran uzimajući u obzir mjesto te odredbe u cjelokupnom postupku, njegovo odvijanje i osobitosti pred različitim nacionalnim sudovima. U tom pogledu valja, prema potrebi, uzeti u obzir načela na kojima se temelji nacionalni pravosudni sustav, kao što su to zaštita pravâ obrane, načelo pravne sigurnosti i dobro odvijanje postupka (presuda od 16. srpnja 2020., Caixabank i Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, C-224/19 i C-259/19, EU:C:2020:578, t. 85. i navedena sudska praksa).

73 Sud koji je uputio zahtjev navodi, među ostalim, da se kriterijem očitosti kako je predviđen nizozemskim upravnim pravom nastoji očuvati načelo pravne sigurnosti na način da se ovršnost i stoga zakonitost konačnih odluka mogu dovesti u pitanje samo u slučaju u kojem je očito da su takve odluke protivne odredbama nadređenog prava, kao što su pravna pravila Unije.

74 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se pravna sigurnost nalazi među općim načelima priznatima u pravu Unije. Sud je tako, među ostalim, utvrdio da konačnost upravne odluke doprinosi pravnoj sigurnosti i da pravo Unije ne zahtijeva da tijelo, u načelu, mora preispitati upravnu odluku koja je postala konačna (presuda od 16. listopada 2019., Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, t. 45. i navedena sudska praksa). Međutim, Sud je pojasnio da se u određenim okolnostima mogu uzeti u obzir posebnosti predmetnih situacija i interesa kako bi se pronašla ravnoteža između zahtjeva pravne sigurnosti, s jedne strane, i zahtjeva zakonitosti s obzirom na pravo Unije, s druge strane (presuda od 4. listopada 2012., Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, t. 77. i navedena sudska praksa).

75 U tom kontekstu, iz objašnjenja koja je pružio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da je namjena nacionalnog postupovnog pravila, koje predstavlja kriterij očitosti, s obzirom na to da pojedincu kao što je osoba X ne omogućuje da utvrdi da se zahtjev koji se nalazi u konačnoj odluci ne može provesti i slijedom toga ishodi poništenje tog zahtjeva, osim u slučaju ako se utvrdi očita suprotnost između navedenog zahtjeva i prava Unije, naći pravu ravnotežu između načela pravne sigurnosti i zakonitosti s obzirom na pravo Unije davanjem, u pravilu, pretežne važnosti konačnosti dotičnog zahtjeva kako bi se očuvala pravna sigurnost, istovremeno priznajući, pod strogim uvjetima, da može postojati iznimka od njega.

76 S obzirom na tu svrhu, valja smatrati da se načelu djelotvornosti načelno ne protivi nacionalno postupovno pravilo kao što je kriterij očitosti.

77 S obzirom na navedeno, kako bi se osiguralo da se ta svrha stvarno postigne, taj kriterij ne bi se trebao primjenjivati usko do te mjere da uvjet povezan s očitom suprotnošću s pravom Unije čini zapravo u praksi neizvedivom mogućnost da pojedinac poput osobe X ishodi stvarno poništenje predmetnog zahtjeva.

78 Naime, kad bi to bilo tako, načelo djelotvornosti koje zahtijeva, kao što je to navedeno u točki 69. ove presude, da nacionalna postupovna odredba ne onemogućuje ili pretjerano otežava primjenu prava Unije ne bi bilo jasno poštovano.

79 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev mogao bi uzeti u obzir činjenicu, navedenu u točki 24. ove presude, da su nizozemska tijela odlučila ne nametnuti zahtjev o kojem je riječ u glavnom postupku općom obvezujućom odredbom jer su smatrala da takva odredba može povrijediti članak 5. stavak 1. Direktive 2008/68.

80 Taj zaključak nije doveden u pitanje presudama od 29. travnja 1999., Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212), i od 6. travnja 2006., ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233), koje spominje sud koji je uputio zahtjev. Naime, te su dvije presude donesene u kontekstu različitom od onoga u glavnom predmetu, tako da analiza koja iz njih proizlazi nije relevantna za ovaj predmet.

81 Što se tiče, kao prvo, presude od 29. travnja 1999., Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212), Sud je u biti presudio da načelo nadređenosti prava Unije nalaže odbijanje konačne upravne odluke koja je protivna tom pravu prilikom ocjene osnovanosti kasnije odluke temeljene na prvoj od tih odluka, pri čemu je Sud osim toga pojasnio da se spor o kojem je bila riječ u predmetu u kojem je donesena ta presuda nije odnosio na zakonitost kao takvu te prve odluke. Suprotno tomu, glavni se postupak u biti odnosi na pitanje je li pravilo nacionalnog postupovnog prava, čija primjena omogućuje upravo odbijanje upravne odluke koja je u načelu konačna u pogledu kategorije pojedinaca u slučaju očite suprotnosti te odluke s, među ostalim, pravom Unije, u skladu s načelom djelotvornosti.

82 Kao drugo, što se tiče presude od 6. travnja 2006., ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233), Sud je u biti presudio da odluka o izricanju sankcije ne može biti obrazložena samom činjenicom da je konačna odluka o povratu već bila donesena na temelju iste uredbe. Međutim, takva situacija ne odgovara onoj na kojoj se temelji glavni predmet, koji se, kao što je to navedeno u prethodnoj točki, u biti odnosi na usklađenost s načelom djelotvornosti nacionalnog postupovnog pravila koje omogućuje, pod određenim uvjetima, odbijanje konačne upravne odluke.

83 S obzirom na prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da se pravu Unije, osobito načelu djelotvornosti, ne protivi postupovno pravilo nacionalnog upravnog prava koje predviđa da, kako bi se zahtjev protivan pravu Unije propisan upravnom odlukom koju određena kategorija pojedinaca više ne može pobijati zbog toga što je neizvršiv ako je proveden kasnijom odlukom, pojedinac mora dokazati da se predmetni zahtjev, na temelju sažetog ispitivanja koje ne ostavlja mjesta nikakvoj sumnji, ne može donijeti u pogledu prava Unije, pod uvjetom, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, da se to pravilo ne primijeni usko do te mjere da učini u praksi neizvedivom mogućnost da pojedinac ishodi stvarno poništenje predmetnog zahtjeva.

Troškovi

84 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (treće vijeće) odlučuje:

1. **Članak 5. stavak 1. Direktive 2008/68/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. rujna 2008. o kopnenom prijevozu opasnih tvari, kako je izmijenjena Direktivom Komisije 2014/103/EU od 21. studenoga 2014., treba tumačiti na način da mu se protivi propisivanje strožih zahtjeva u odnosu na gradnju od onih koji se nalaze u Prilozima A i B Europskog sporazuma o međunarodnom cestovnom prijevozu opasnih tvari, zaključenom u Ženevi 30. rujna 1957., u verziji koja je bila na snazi 1. siječnja 2015., kao što je zahtjev koji su tijela države članice nametnula punionici na temelju upravne odluke u obliku okolišne dozvole da se opskrbljuje ukapljenim naftnim plinom isključivo vozilima cisternama opremljenima posebnom toplinskom izolacijom poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku.**

2. **Pravu Unije, osobito načelu djelotvornosti ne protivi se postupovno pravilo nacionalnog upravnog prava koje predviđa da, kako bi se zahtjev protivan pravu Unije propisan upravnom odlukom koju određena kategorija pojedinaca više ne može pobijati zbog toga što je neizvršiv ako je proveden kasnijom odlukom, pojedinac mora dokazati da se predmetni zahtjev, na temelju sažetog ispitivanja koje ne ostavlja mjesta nikakvoj sumnji, ne može donijeti u pogledu prava Unije, pod uvjetom, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, da se to pravilo ne primijeni usko do te mjere da učini u praksi neizvedivom mogućnost da pojedinac ishodi stvarno poništenje predmetnog zahtjeva.**

Potpisi