Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

20. května 2021 *

„Řízení o předběžné otázce – Pozemní přeprava nebezpečných věcí – Směrnice 2008/68/ES – Článek 5 odst. 1 – Pojem ‚konstrukční požadavek' – Zákaz stanovit přísnější konstrukční požadavky – Orgán členského státu, který ukládá čerpací stanici povinnost spočívající v tom, že ji zkapalněným ropným plynem (LPG) mohou zásobovat pouze cisternová vozidla opatřená speciálním žáruvzdorným povlakem, který není stanoven v Evropské dohodě o mezinárodní silniční přepravě nebezpečných věcí (ADR) – Protiprávnost – Rozhodnutí, které určitá kategorie jednotlivců nemůže právně napadnout – Restriktivně vymezená možnost domoci se zrušení takového rozhodnutí v případě zjevného rozporu s unijním právem – Zásada právní jistoty – Zásada efektivity"

Ve věci C-120/19,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) ze dne 30. ledna 2019, došlým Soudnímu dvoru dne 15. února 2019, v řízení

X

proti

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend,

za přítomnosti:

Tamoil Nederland BV,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení A. Prechal, předsedkyně senátu, N. Wahl (zpravodaj), F. Biltgen, L. S. Rossi a J. Passer, soudci,

generální advokát: E. Tančev,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

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

* Jednací jazyk: nizozemština.

– za nizozemskou vládu C. S. Schillemans, M. K. Bulterman a M. H. S. Gijzen, jako zmocněnkyněmi,

– za německou vládu D. Klebsem a J. Möllerem, jako zmocněnci,

– za Evropskou komisi A. Nijenhuisem a N. Yerrell, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 28. ledna 2021,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 5 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/68/ES ze dne 24. září 2008 o pozemní přepravě nebezpečných věcí (Úř. věst. 2008, L 260, s. 13), ve znění směrnice Komise 2014/103/EU ze dne 21. listopadu 2014 (Úř. věst. 2014, L 335, s. 15) (dále jen „směrnice 2008/68“).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi X a College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend (zastupitelstvo obce Purmerend, Nizozemsko) (dále jen „zastupitelstvo“) ohledně rozhodnutí, kterým zmíněné zastupitelstvo stanovilo požadavky na zásobování čerpací stanice nacházející se na území této obce zkapalněným ropným plynem (LPG).

Právní rámec

Unijní právo

3 V bodech 1, 5, 11 a 22 odůvodnění směrnice 2008/68 je uvedeno:

„(1) Přeprava nebezpečných věcí po silnici, železnici nebo vnitrozemských vodních cestách představuje značné riziko nehod. Měla by proto být přijata opatření, která zajistí, že tato přeprava bude uskutečňována za podmínek co nejvyšší bezpečnosti.

[…]

(5) [Evropská dohoda o mezinárodní silniční přepravě nebezpečných věcí, uzavřená dne 30. září 1957 v Ženevě (ADR)] […] stanoví jednotná pravidla pro bezpečnou mezinárodní přepravu nebezpečných věcí. Tato pravidla by se měla rozšířit i na vnitrostátní přepravu s cílem harmonizovat v rámci Společenství podmínky, za kterých se přepravují nebezpečné věci, a zajistit řádné fungování společného dopravního trhu.

[…]

(11) Členské státy by si měly ponechat právo upravit nebo zakázat přepravu nebezpečných věcí na svém území z jiných důvodů, než je bezpečnost, například z důvodů národní bezpečnosti nebo ochrany životního prostředí.

[…]

(22) Jelikož cílů této směrnice, totiž zajištění jednotného používání harmonizovaných bezpečnostních pravidel v celém Společenství a vysoké úrovně bezpečnosti při vnitrostátních a mezinárodních přepravních operacích, nemůže být uspokojivě dosaženo na úrovni členských států, a proto jich

může být z důvodu rozsahu a účinků této směrnice lépe dosaženo na úrovni Společenství, může Společenství přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 Smlouvy. […]“

4 Článek 1 odst. 1 a 5 této směrnice stanoví:

„1. Tato směrnice se vztahuje na přepravu nebezpečných věcí po silnici, železnici nebo vnitrozemských vodních cestách uvnitř členských států nebo mezi nimi, včetně nakládky a vykládky, překládky z jednoho druhu dopravy na jiný a zastávek vynucených okolnostmi dopravy.

[…]

5. Členské státy mohou regulovat nebo zakázat přepravu nebezpečných věcí na svém území výhradně z jiných důvodů, než je bezpečnost během přepravy.“

5 Článek 3 uvedené směrnice stanoví:

„1. Aniž je dotčen článek 6, nesmějí být nebezpečné věci přepravovány, pokud to zakazuje oddíl I.1 přílohy I, oddíl II.1 přílohy II nebo oddíl III.1 přílohy III.

2. Aniž jsou dotčena obecná pravidla pro přístup na trh nebo pravidla obecně platná pro přepravu věcí, povolí se přeprava nebezpečných věcí, jsou-li splněny podmínky stanovené v oddíle I.1 přílohy I, oddíle II.1 přílohy II nebo oddíle III.1 přílohy III.“

6 Článek 5 odst. 1 téže směrnice zní:

„Členské státy mohou z důvodů bezpečnosti přepravy uplatňovat přísnější ustanovení, s výjimkou konstrukčních požadavků, pro vnitrostátní přepravu nebezpečných věcí uskutečňovanou vozidly, vagony a plavidly vnitrozemské plavby registrovanými nebo uvedenými do provozu na jejich území.“

7 Článek 6 směrnice 2008/68 stanoví, že se členské státy mohou mimo jiné i od některých pravidel stanovených v přílohách této směrnice odchýlit.

8 Příloha I této směrnice stanoví, že se použijí přílohy A a B ADR, ve znění platném ke dni 1. ledna 2015 (dále jen „ADR 2015“).

9 V jediném bodu odůvodnění ADR 2015 je uvedeno, že smluvní strany si přejí „zvýšit bezpečnost mezinárodní silniční dopravy“, a článek 3 ADR 2015 stanoví, že přílohy této dohody jsou její nedílnou součástí.

10 Příloha A část 1 kapitola 1.2 bod 1.2.1 ADR 2015 definuje ochranný povlak pro cisterny jako „výstelk[u] nebo vnitřní povlak chránící materiál kovových cisteren proti přepravovaným látkám“ a nádrž pro cisterny jako „část cisterny, která obsahuje látku určenou k přepravě, včetně otvorů a jejich uzávěrů, nezahrnující však provozní výstroj ani vnější konstrukční výstroj“.

11 Tabulka A nacházející se v kapitole 3.2 části 3 ADR 2015 obsahuje seznam nebezpečných věcí a uvádí mimo jiné:

UN číslo	Pojmenování a popis	Třída	[…]	Cisterny ADR		[…]
				Kódy cisteren 4.3	Zvláštní ustanovení 4.3.5, 6.8.4	
(1)	(2)	(3a)	[…]	(12)	(13)	[…]
[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1075	PLYNY ROPNÉ, ZKAPAL-NĚNÉ	2	[…]	PxBN(M)	TA4 TT9 TT11	[…]
[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

12 Kapitola 4.3 přílohy A části 4 ADR 2015 je nadepsána „Používání nesnímatelných cisteren (cisternových vozidel), snímatelných cisteren, cisternových kontejnerů a cisternových výměnných nástaveb, jejichž nádrže jsou vyrobeny z kovových materiálů, a bateriových vozidel a vícečlánkových kontejnerů na plyn (MEGC)“. Odstavec 4.3.2.1.2 této kapitoly stanoví:

„Požadovaný typ cisterny, bateriového vozidla a MEGC je uveden v kódované formě ve sloupci (12) tabulky A v kapitole 3.2. […] Vysvětlivky k významu čtyř částí kódu jsou uvedeny v [odstavci] 4.3.3.1.1 (pokud látka, která se má přepravovat, patří do třídy 2) […]“

13 Příloha A část 4 kapitola 4.3 odstavec 4.3.3.1.1 ADR 2015 obsahuje následující tabulku:

Část	Popis	Kód cisterny
1	Druhy cisterny, bateriového vozidla nebo MEGC	[…] P = cisterna, bateriové vozidlo nebo MEGC pro zkapalněné nebo rozpuštěné plyny; […]
[…]	[…]	[…]

14 Kapitola 6.8 přílohy A části 6 ADR 2015 je nadepsána „Požadavky na konstrukci, […] výstroj, schvalování typu, inspekce a zkoušení a značení nesnímatelných cisteren (cisternových vozidel), snímatelných cisteren a cisternových kontejnerů a cisternových výměnných nástaveb s nádržemi vyrobenými z kovových materiálů a bateriových vozidel a vícečlánkových kontejnerů na plyny (MEGC)“. Odstavec 6.8.2.1.9 této kapitoly spadá mezi požadavky na „konstrukci“ stanovené v odstavci 6.8.2.1 a zní takto:

„Materiály nádrží nebo jejich ochranných povlaků, které jsou ve styku s obsahem nádrže, nesmějí obsahovat látky náchylné k nebezpečné reakci […] s tímto obsahem, k vytváření nebezpečných látek nebo k podstatnému zeslabení materiálu.

[…]“

15 Odstavce 6.8.2.1.24 až 6.8.2.1.26 této kapitoly 6.8, kterým předchází nadpis „Jiné konstrukční požadavky“, stanoví:

„6.8.2.1.24 Ochranný povlak musí být konstruován tak, aby byla zaručena jeho těsnost při jakýchkoli deformacích, k nimž může dojít v normálních podmínkách přepravy […]

6.8.2.1.25 Tepelná izolace musí být zkonstruována tak, aby nebránila přístupu k plnicím a vyprazdňovacím zařízením a pojistným ventilům, ani jejich funkci.

6.8.2.1.26 Jestliže nádrže určené pro přepravu hořlavých kapalin majících bod vzplanutí nejvýše 60 °C jsou vybaveny nekovovými ochrannými povlaky (vnitřními vyloženími), nádrže a jejich ochranné povlaky musí být tak konstruovány, aby nemohlo dojít ke vznícení (zapálení) elektrostatickými náboji.“

16 Odstavec 6.8.3 uvedené kapitoly 6.8 se skládá z jediné části nadepsané „Zvláštní požadavky vztahující se na třídu 2“; odstavec 6.8.3.1 tohoto ustanovení se pak konkrétně vztahuje na „[k]onstrukce nádrží“. Odstavec 6.8.3.1.1 téže kapitoly stanoví:

„Nádrže určené pro přepravu stlačených nebo zkapalněných plynů nebo rozpuštěných plynů musí být vyrobeny z oceli. […]“

17 Odstavec 6.8.4 kapitoly 6.8 přílohy A části 6 ADR 2015 obsahuje mimo jiné „[z]vláštní ustanovení“ TA4, TT9 a TT11 použitelná na cisterny přepravující LPG podle tabulky A uvedené v bodě 11 tohoto rozsudku.

18 Odstavec 6.8.5.1.1 této kapitoly 6.8 stanoví, že pokud jsou nesnímatelné cisterny svařované, nádrže určené pro přepravu stlačených, zkapalněných plynů nebo rozpuštěných plynů třídy 2 musí být vyrobeny z oceli, přičemž v případě přepravy hluboko zchlazených zkapalněných plynů třídy 2 mohou být vyrobeny i z hliníku, slitiny hliníku, mědi nebo slitiny mědi.

Nizozemské právo

19 Článek 8:69a Algemene wet bestuursrecht (všeobecný správní zákon, dále jen „Awb“) stanoví:

„Správní soud nezruší rozhodnutí proto, že porušuje psané nebo nepsané právní ustanovení nebo obecnou právní zásadu, pokud toto ustanovení nebo tato zásada zjevně neslouží k ochraně zájmů těch, kteří se jich dovolávají.“

20 V circulaire effectafstanden externe veiligheid LPG-tankstations voor besluiten met gevolgen voor de effecten van een ongeval (oběžník o vzdálenostech, které je třeba dodržovat v souvislosti s vnější bezpečností čerpacích stanic na LPG v rámci rozhodnutí, která mají vliv na následky nehody) vydaném Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (státní tajemník pro infrastrukturu a životní prostředí) ze dne 14. června 2016 (Stcrt. 2016, č. 31453, dále jen „oběžník ze dne 14. června 2016) jsou příslušné orgány vybízeny k tomu, aby při přijímání rozhodnutí v oblasti územního plánování zohledňovaly některé bezpečnostní vzdálenosti, díky nimž lze zabránit následkům nehod, ke kterým může dojít na čerpací stanici při zásobování této stanice LPG, a to – s odkazem na „Safety Deal hittewerende bekleding op LPG-autogastankwagens“ (bezpečnostní dohoda o žáruvzdorném povlaku pro cisternová vozidla na přepravu LPG) (Stcrt. 2016, č. 31448, dále jen „Safety Deal“) – na základě požadavku, že všechna nizozemská cisternová vozidla, která takové čerpací stanice zásobují, musí být v praxi opatřena speciálním žáruvzdorným povlakem, jenž může oddálit „výbuch expandujících par vroucí kapaliny“ (*boiling liquid expanding vapour explosion* nebo „BLEVE“) alespoň o 75 minut od vypuknutí požáru (dále jen „dotčený speciální žáruvzdorný povlak“), a dále že dotčené čerpací stanice zásobují za obvyklých okolností nákladní vozy opatřené takovým povlakem.

21 Safety Deal, uzavřená mezi státním tajemníkem pro infrastrukturu a životní prostředí a Vereniging Vloeibaar Gas (Sdružení pro zkapalněný plyn, Nizozemsko), jakož i několika dalšími organizacemi a sdruženími působícími v odvětví LPG, v podstatě potvrzuje závazek členů uvedeného sdružení používat při zásobování čerpacích stanic dodávkami LPG pouze cisternová vozidla opatřená dotčeným speciálním žáruvzdorným povlakem; ostatní organizace a sdružení se zavazují k tomu, že tento cíl přijmou za svůj a budou se snažit jej ve vztahu ke svým členům podporovat a naplňovat. Všechny strany dohody Safety Deal kromě toho souhlasily s obsahem oběžníku ze dne 14. června 2016.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

22 X bydlí ve vzdálenosti přibližně 125 metrů od čerpací stanice, která od roku 1977 prodává mimo jiné i LPG. X chtěl, aby tato čerpací stanice prodej LPG ukončila kvůli rizikům, která tento prodej představuje pro bezpečnost obydlí nacházejících se v blízkosti této čerpací stanice, a proto požádal zastupitelstvo, aby uvedené čerpací stanici odňal environmentální povolení, které jí bylo za tímto účelem uděleno.

23 Ačkoliv zastupitelstvo tuto žádost rozhodnutím ze dne 30. června 2015 zamítlo, rozhodnutím ze dne 18. ledna 2016 (dále jen „rozhodnutí ze dne 18. ledna 2016“) uvedené čerpací stanici uložilo dva dodatečné požadavky týkající se jejího zásobování dodávkami LPG. Bylo v něm stanoveno, že tuto stanici musí napříště zásobovat dodávkami LPG cisternová vozidla opatřená dotčeným speciálním žáruvzdorným povlakem a vylepšenou plnicí hadicí. Zastupitelstvo bylo toho názoru, že na základě těchto dvou požadavků lze snížit rizika nehody při zásobování dotyčné čerpací stanice dodávkami LPG na přijatelnou úroveň.

24 Co se týče požadavku na žáruvzdorný povlak, nizozemské orgány několik měsíců předtím uzavřely Safety Deal a přijaly oběžník ze dne 14. června 2016, kterým se upravuje doplňková politika řízení rizik u čerpacích stanic nabízejících k prodeji LPG, jež vychází z předpokladu, že tyto čerpací stanice zásobují pouze cisternová vozidla opatřená dotčeným speciálním žáruvzdorným povlakem. Předkládající soud podotýká, že v tomto oběžníku není výslovně uvedeno, že příslušné orgány musí takový požadavek týkající se povlaku stanovit v environmentálních povoleních, která vydávají čerpacím stanicím nabízejícím k prodeji LPG. Dodává, že se nizozemské orgány přiklonily k tomu, že tento požadavek neuloží prostřednictvím všeobecného závazného ustanovení, jelikož měly za to, že takové ustanovení by mohlo odporovat čl. 5 odst. 1 směrnice 2008/68.

25 Vzhledem k tomu, že se X domníval, že oba požadavky stanovené v rozhodnutí ze dne 18. ledna 2016 je nutno zrušit, jelikož je nelze provést kvůli jejich neslučitelnosti především se směrnicí 2008/68, podal proti tomuto rozhodnutí žalobu u rechtbank Noord-Holland (soud provincie Severní Holandsko, Nizozemsko). Uvedený soud rozhodnutím ze dne 8. června 2017 tuto žalobu zamítl.

26 Předkládající soud, u kterého podal X proti tomuto rozhodnutí odvolání, má za to, že požadavek týkající se používání vylepšené plnicí hadice ustanovením směrnice 2008/68 neodporuje, takže může být ponechán v platnosti. Má naproti tomu pochybnosti o tom, zda je s touto směrnicí slučitelný požadavek týkající se dotčeného speciálního žáruvzdorného povlaku.

27 Poté, co předkládající soud konstatoval, že žáruvzdorný povlak cisternového vozidla představuje „konstrukční“ prvek ve smyslu čl. 5 odst. 1 směrnice 2008/68, položil si otázku, zda lze požadavek týkající se dotčeného zvláštního žáruvzdorného povlaku považovat za „konstrukční požadavek“, který je tímto ustanovením zakázán vzhledem k tomu, že tento požadavek není určen přímo vlastníkovi nebo provozovateli cisternového vozidla, nýbrž provozovateli čerpací stanice, a není obsažen v závazném ustanovení vnitrostátního práva všeobecné povahy, nýbrž v environmentálním povolení vydaném určité čerpací stanici. Předkládající soud v tomto ohledu pokládá za sporné, zda je třeba přihlédnout ke skutečnosti, že nizozemské orgány sice neuložily výše uvedený požadavek prostřednictvím závazného ustanovení všeobecné povahy kvůli jeho možné neslučitelnosti s čl. 5

odst. 1 směrnice 2008/68, ale ve snaze zajistit, aby čerpací stanice na celém území Nizozemska zásobovala dodávkami LPG pouze cisternová vozidla opatřená dotčeným speciálním žáruvzdorným povlakem, uzavřely Safety Deal a přijaly oběžník ze dne 14. června 2016.

28 Pro případ, že by měl Soudní dvůr za to, že požadavek týkající se dotčeného speciálního žáruvzdorného povlaku představuje „konstrukční požadavek“ zakázaný čl. 5 odst. 1 směrnice 2008/68, předkládající soud poznamenává, že takový závěr by mu sám o sobě neumožňoval rozhodnutí ze dne 18. ledna 2016, kterým je tento požadavek uložen, zrušit. Podle článku 8:69a Awb totiž správní soud nemůže zrušit rozhodnutí, které porušuje právní ustanovení, jež zjevně neslouží k ochraně zájmu dotčeného navrhovatele. Cílem čl. 5 odst. 1 směrnice 2008/68 přitom zjevně není chránit zájem X na získání materiální ochrany obytné čtvrti nacházející se v blízkosti dotyčné čerpací stanice.

29 Předkládající soud však uvádí, že podle nizozemského práva nemůže zastupitelstvo do povolení zanést požadavek, u něhož není schopno zajistit, že jej bude jeho adresát dodržovat, a který tedy nelze provést v rámci pozdějšího rozhodnutí. S ohledem na tento argument předkládající soud vysvětluje, že na základě relevantního nizozemského práva by mohl zrušit požadavek týkající se dotčeného speciálního žáruvzdorného povlaku proto, že ho nelze později provést, jelikož je v rozporu s takovým právním ustanovením, jako je čl. 5 odst. 1 směrnice 2008/68, pod podmínkou, že by bylo na základě zběžného posouzení nevyvolávajícího žádné pochybnosti zjevné, že dotčený požadavek nebylo možno uložit (dále jen „kritérium zjevnosti“). Předkládající soud si nicméně klade otázku, zda je kritérium zjevnosti v souladu s unijním právem a zejména se zásadou efektivity, podle které relevantní ustanovení vnitrostátního práva nesmí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv vyplývajících z unijního práva.

30 Předkládající soud v tomto rámci poznamenává, že v důsledku uplatnění kritéria zjevnosti by mohla být narušena efektivita unijního práva, jelikož toto kritérium je splněno pouze ve výjimečných případech, a nastavuje tak jednotlivci vysokou laťku, a jelikož Soudní dvůr v rozsudcích ze dne 29. dubna 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212), a ze dne 6. dubna 2006, ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233), rozhodl, že při přezkumu rozhodnutí o uložení sankce, které je založeno na právně nenapadnutelném rozhodnutí, lze od povinnosti vyplývající z posledně uvedeného rozhodnutí kvůli jeho neslučitelnosti s unijním právem odhlédnout.

31 Předkládající soud dále připomíná význam zásady právní jistoty, která by mohla odůvodnit pravidlo, podle kterého takový právně nenapadnutelný požadavek, jako je požadavek dotčený ve věci v původním řízení, lze, pokud jde o takového jednotlivce, jako je X, zpochybnit ve fázi rozhodnutí, kterým má být proveden, pouze v případě – který je upraven v nizozemském právu – kdy je zjevné, že nemohl být uložen, jelikož odporuje unijnímu právu. Vysokou laťku, kterou v tomto ohledu nastavuje kritérium zjevnosti, by tedy odůvodňoval značný význam, který je přiznán zájmu na právní jistotě. Kromě toho si předkládající soud klade otázku, zda lze ve věci v původním řízení použít judikaturu Soudního dvora uvedenou v předchozím bodě, jelikož věci, ve kterých byly vydány zmíněné rozsudky, se zakládaly na pozdějším rozhodnutí, kterým byla jednotlivci uložena sankce, čemuž tak ale v projednávaném případě není.

32 Za těchto podmínek se Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) a) Musí být čl. 5 odst. 1 směrnice [2008/68] vykládán v tom smyslu, že brání požadavku uvedenému v povolení vydaném čerpací stanici na LPG, podle něhož může být dotčená konkrétní čerpací stanice na LPG zásobována pouze cisternovým vozidlem na přepravu LPG se žáruvzdorným povlakem, přičemž tato povinnost není uložena přímo jednomu nebo více provozovatelům cisternových vozidel na přepravu LPG?

b) Je pro odpověď na první otázku relevantní, že členský stát uzavřel s organizacemi hospodářských subjektů v odvětví LPG (mimo jiné i s provozovateli čerpacích stanic na LPG, výrobci, prodejci a dopravci LPG) dohodu v podobě [Safety Deal], v níž se tyto hospodářské

subjekty zavázaly žáruvzdorné povlaky používat, a že členský stát v souvislosti s touto dohodou vydal takový oběžník, jako je [oběžník ze dne 14. června 2016], v němž byla upravena doplňková politika řízení rizik, která vychází z předpokladu, že čerpací stanice na LPG jsou zásobovány cisternovými vozidly opatřenými žáruvzdorným povlakem?

2) a) V případě, že vnitrostátní soud přezkoumává prováděcí rozhodnutí, jež má adresáta požadavku uvedeného v povolení, který již nelze právně napadnout a který odporuje unijnímu právu, přimět k tomu, aby tento požadavek dodržel:

– je podle unijního práva a zejména podle judikatury [Soudního dvora] týkající se vnitrostátní procesní autonomie přípustné, aby vnitrostátní soud v zásadě vycházel z legality takovéhoto požadavku uvedeného v povolení, kromě případu, kdy tento požadavek zjevně porušuje právo vyšší právní síly a zejména právo unijní? Pokud ano, spojuje unijní právo s touto výjimkou (další) podmínky?

– nebo je vnitrostátní soud podle unijního práva – zejména s ohledem na rozsudky ze dne 29. dubna 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212), a ze dne 6. dubna 2006, ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233) – povinen ponechat takovýto požadavek uvedený v povolení nepoužit, jelikož odporuje unijnímu právu?

b) Je pro odpověď na otázku 2[písm. a)] relevantní, zda prováděcí rozhodnutí představuje sankci nápravné povahy (remedy), nebo sankci represivní povahy (criminal charge)?“

K předběžným otázkám

K první otázce

33 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 5 odst. 1 směrnice 2008/68 vykládán v tom smyslu, že brání požadavku, který ukládají orgány členského státu čerpací stanici na základě správního rozhodnutí, jež má podobu environmentálního povolení, a který spočívá v tom, že tuto stanici mohou zásobovat dodávkami LPG pouze cisternová vozidla opatřená takovým speciálním žáruvzdorným povlakem, jako je žáruvzdorný povlak dotčený ve věci v původním řízení.

34 V tomto ohledu je třeba zaprvé připomenout, že podle čl. 5 odst. 1 směrnice 2008/68 mohou členské státy z důvodů bezpečnosti přepravy uplatňovat přísnější ustanovení, s výjimkou konstrukčních požadavků, pro vnitrostátní přepravu nebezpečných věcí uskutečňovanou vozidly, vagony a plavidly vnitrozemské plavby registrovanými nebo uvedenými do provozu na jejich území.

35 Z tohoto znění vyplývá, že tento čl. 5 odst. 1 členským státům v případě takové vnitrostátní přepravy zakazuje, aby z důvodů bezpečnosti přepravy uplatňovaly přísnější konstrukční požadavky.

36 Článek 5 odst. 1, ani žádné jiné ustanovení směrnice 2008/68 ovšem pojem „konstrukční požadavky“ nedefinuje, ani neuvádí žádnou standardní úroveň požadavků, vzhledem k níž by se členské státy musely zdržet přijetí přísnějších ustanovení.

37 Je však třeba zdůraznit, že čl. 3 odst. 2 směrnice 2008/68 povoluje přepravu nebezpečných věcí pouze tehdy, jsou-li splněny podmínky stanovené mimo jiné v oddíle I.1 přílohy I této směrnice, který odkazuje na přílohy A a B ADR ve znění použitelném v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení, tedy na ADR 2015.

38 „Konstrukční požadavky“ přitom obsahuje část 6 přílohy A i část 9 přílohy B ADR 2015. Pojem „konstrukční požadavky“ uvedený v čl. 5 odst. 1 směrnice 2008/68 tudíž musí být vykládán ve spojitosti s odpovídajícími požadavky uvedenými ve zmíněných částech těchto příloh; členské státy přitom nejsou oprávněny stanovit požadavky přísnější.

39 Pokud jde konkrétně o cisternová vozidla pro přepravu LPG dotčená ve věci v původním řízení, je třeba uvést, že podle ustanovení přílohy A části 4 kapitoly 4.3 odstavců 4.3.2.1.2 a 4.3.3.1.1 a kapitoly 6.8 odstavců 6.8.3.1.1 a 6.8.5.1.1 ADR 2015, ve spojení s tabulkou A obsaženou v kapitole 3.2 části 3 této přílohy, musí být přeprava LPG coby nebezpečné věci spadající do třídy 2 prováděna cisternovými vozidly s nádržemi vyrobenými z kovových materiálů. Je třeba rovněž uvést, že příloha A část 6 kapitola 6.8 ADR 2015 obsahuje mimo jiné „požadavky na konstrukci“, které se uplatní i na cisternová vozidla s nádržemi vyrobenými z kovových materiálů.

40 Z toho vyplývá, že v případě cisternových vozidel pro přepravu LPG musí být pojem „konstrukční požadavky“ obsažený v čl. 5 odst. 1 směrnice 2008/68 chápán tak, že odpovídá pojmu „požadavky na konstrukci“, které jsou definovány v příloze A části 6 kapitole 6.8 ADR 2015 a konkrétně pak v ustanoveních obsažených v odstavcích 6.8.2.1, 6.8.3.1 a 6.8.5.1 této kapitoly a ve zvláštních ustanoveních TA4, TT9 a TT11 uvedených v odstavci 6.8.4 zmíněné kapitoly, která se na taková cisternová vozidla použijí na základě tabulky A obsažené v příloze A části 3 kapitole 3.2 ADR 2015.

41 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že z čl. 5 odst. 1 směrnice 2008/68 vyplývá, že v případě vnitrostátní přepravy LPG prováděné mimo jiné i cisternovými vozidly registrovanými nebo uvedenými do provozu na území členských států nemohou tyto členské státy z důvodů bezpečnosti uplatňovat přísnější konstrukční požadavky než ty, které jsou výslovně stanoveny příloze A části 6 kapitole 6.8 ADR 2015.

42 V projednávaném případě je přitom třeba uvést, že ačkoliv je pravda, že příloha A část 6 kapitola 6.8 ADR 2015 obsahuje několik požadavků na konstrukci ochranného povlaku nebo tepelné izolace nádrže či cisterny, jako jsou požadavky uvedené v odstavcích 6.8.2.1.9 a 6.8.2.1.24 až 6.8.2.1.26 této kapitoly, je nutno konstatovat, že neobsahuje žádné ustanovení, které by vyžadovalo takový žáruvzdorný povlak, jaký je vyžadován ve věci v původním řízení, a sice žáruvzdorný povlak, který může oddálit BLEVE alespoň o 75 minut od vypuknutí požáru.

43 Z toho vyplývá, že čl. 5 odst. 1 směrnice 2008/68 brání tomu, aby členské státy v případě vnitrostátní přepravy nebezpečných věcí prováděné mimo jiné i vozidly registrovanými nebo uvedenými do provozu na jejich území z důvodů bezpečnosti stanovily, že tato vozidla musí být opatřena žáruvzdorným povlakem, který nepatří mezi požadavky na konstrukci obsažené v ADR, jelikož takový povlak představuje přísnější konstrukční požadavek, jenž je v tomto ustanovení zmíněné směrnice zakázán.

44 Tento výklad není zpochybněn skutečností, že takový požadavek, jako je požadavek dotčený ve věci v původním řízení – je-li stanoven v rozporu s čl. 5 odst. 1 směrnice 2008/68 – byl uložen čerpací stanici, a nikoliv přímo vlastníkům nebo provozovatelům cisternových vozidel, a přijat v individuálním případě, a nikoliv v rámci závazného ustanovení všeobecné povahy.

45 Článek 5 odst. 1 směrnice 2008/68 totiž stanoví jednoznačný, všeobecný a absolutní zákaz, jehož respektování musí členské státy zajistit za všech okolností a jakýmikoliv prostředky, přičemž je třeba upřesnit, že podle čl. 1 odst. 1 směrnice 2008/68 zahrnuje pojem „přeprava“ i vykládku nebezpečných věcí, jako je vykládka prováděná při zásobování čerpací stanice dodávkami LPG.

46 Článek 5 odst. 1 směrnice 2008/68 tedy brání jakémukoliv opatření členského státu, a to i opatření přijatému orgánem obce ve formě takového individuálního správního rozhodnutí, jako je environmentální povolení dotčené věci v původním řízení, které by zákazu upravenému v tomto

ustanovení odporovalo, i kdyby takové opatření ukládalo konstrukční požadavek provozovatelům cisternových vozidel, kteří mají zájem o zásobování adresáta tohoto opatření dodávkami LPG nebo kteří takovou činnost vykonávají, pouze nepřímo.

47 Na odpověď na první otázku kromě toho nemůže mít žádný vliv skutečnost, že nizozemské orgány proto, aby na vnitrostátní úrovni zajistily, že cisternová vozidla používaná k zásobování čerpacích stanic nacházejících se na nizozemském území dodávkami LPG budou opatřena dotčeným speciálním žáruvzdorným povlakem, uzavřely Safety Deal a přijaly oběžník ze dne 14. června 2016, jelikož využití takových nástrojů nemůže žádným způsobem odůvodnit přijetí takového správního rozhodnutí, jako je environmentální povolení dotčené ve věci v původním řízení, které stanoví konstrukční požadavek zakázaný čl. 5 odst. 1 směrnice 2008/68.

48 Zadruhé je třeba konstatovat, že na rozdíl od toho, co v podstatě tvrdila Komise ve svém písemném vyjádření, z čl. 1 odst. 5 směrnice 2008/68 nelze vyvodit, že členské státy mohou stanovit přísnější požadavky, než jsou ty, které v souvislosti s konstrukcí upravuje ADR, z jiných důvodů, než je bezpečnost během přepravy.

49 Článek 1 odst. 5 směrnice 2008/68 stanoví, že členské státy mohou regulovat nebo zakázat přepravu nebezpečných věcí na svém území výhradně z jiných důvodů, než je bezpečnost během přepravy.

50 Jak v podstatě uvedl generální advokát v bodech 45 a 46 svého stanoviska, čl. 1 odst. 5 a čl. 5 odst. 1 směrnice 2008/68, které musí být vykládány restriktivně, jelikož představují výjimky z obecného pravidla stanoveného v čl. 3 odst. 1 a 2 této směrnice, podle kterého se na přepravu nebezpečných věcí vztahují zákazy a povolení stanovené v příslušných přílohách uvedené směrnice, navzájem logicky souvisejí, jelikož členským státům umožňují odchýlit se od tohoto obecného pravidla z odlišných důvodů.

51 Pokud jde o čl. 1 odst. 5 směrnice 2008/68, je třeba uvést – jak zdůraznil generální advokát v bodě 46 svého stanoviska – že z použití příslovce „výhradně“ v tomto ustanovení vyplývá, že členské státy mohou regulovat nebo zakázat přepravu věcí na svém území pouze z jiných důvodů, než je bezpečnost během přepravy, to znamená z důvodů, které nemají s bezpečností během přepravy žádnou souvislost.

52 Tento výklad znění čl. 1 odst. 5 směrnice 2008/68 je potvrzen i cílem této směrnice. Z bodů 1, 5 a 22 odůvodnění uvedené směrnice totiž vyplývá, že jejím cílem je, aby byla přeshraniční a vnitrostátní přeprava nebezpečných věcí po silnici, železnici nebo vodních cestách v Unii uskutečňována za podmínek co nejvyšší bezpečnosti, přičemž unijní normotvůrce se rozhodl uplatňovat mimo jiné i bezpečnostní pravidla obsažená v přílohách A a B ADR tak, aby bylo zajištěno jednotné používání harmonizovaných bezpečnostních pravidel v celé Unii a řádné fungování společného dopravního trhu.

53 Za těchto podmínek a s ohledem na skutečnost, že podle jediného bodu odůvodnění ADR mají pravidla obsažená v této dohodě, mezi něž patří i požadavky na konstrukci, zvýšit bezpečnost silniční dopravy, nemohou členské státy s výhradou odchylek výslovně stanovených v článku 6 směrnice 2008/68 upravit na základě čl. 1 odst. 5 této směrnice jiná pravidla bezpečnosti během přepravy, než jsou pravidla stanovená v uvedené směrnici a v přílohách A a B ADR; v opačném případě by mohly ohrozit dvojí cíl harmonizace bezpečnostních pravidel a zajištění řádného fungování společného dopravního trhu a kromě toho i zpochybnit názor unijního normotvůrce, podle kterého mají pravidla bezpečnosti během přepravy stanovená v téže směrnice a v přílohách ADR zajistit podmínky co nejvyšší bezpečnosti.

54 Pokud tedy členský stát chce na základě čl. 1 odst. 5 směrnice 2008/68 regulovat nebo zakázat přepravu nebezpečných věcí na svém území, může tak učinit pouze z důvodů, které nesouvisejí s bezpečností během přepravy; v opačném případě by ohrozil naplňování cílů této směrnice. I když takové důvody mohou souviset – jak vyplývá z bodu 11 odůvodnění uvedené směrnice – s národní

bezpečností nebo s ochranou životního prostředí, pro účely zachování těchto cílů je třeba, aby takové důvody, je-li na ně poukazováno, ve skutečnosti nesouvisely s bezpečností během přepravy. Členský stát zejména nemůže stanovit konstrukční požadavky pod záštitou ochrany životního prostředí, jelikož takové požadavky, které jsou obsaženy v přílohách A a B ADR, mají – jak bylo připomenuto v předchozím bodě – zvýšit bezpečnost dopravy. Takového důvodu se naproti tomu lze dovolávat – jak v podstatě uvedla německá vláda v písemném vyjádření – například za účelem regulace nebo zákazu přepravy nebezpečných věcí přes ekologicky citlivé oblasti území dotyčného členského státu, jelikož taková právní úprava se nikterak nedotýká bezpečnosti během přepravy jako takové.

55 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že členské státy ani na základě čl. 1 odst. 5 směrnice 2008/68, ani na základě čl. 5 odst. 1 této směrnice nemohou stanovit takové konstrukční požadavky, jako je požadavek dotčeného speciálního žáruvzdorného povlaku.

56 Kromě toho je třeba uvést – a to bez ohledu na skutečnost, že z informací, které poskytlo zastupitelstvo v písemném vyjádření, vyplývá, že čerpací stanici dotčenou ve věci v původním řízení zásobují dodávkami LPG výlučně vozidla nizozemského dodavatele, která jsou opatřena žáruvzdorným povlakem – že pokud je takový konstrukční požadavek, jako je požadavek dotčený ve věci v původním řízení, uložen provozovatelům cisternových vozidel na LPG nepřímo prostřednictvím povolení vydaného čerpací stanici, takový požadavek může odporovat nejen čl. 5 odst. 1 směrnice 2008/68, a to v případě dodávek LPG prováděných v rámci vnitrostátní přepravy cisternovými vozidly registrovanými na území dotčeného členského státu, ale také – jak vyplývá z bodu 55 tohoto rozsudku – čl. 1 odst. 5 směrnice 2008/68, a to v případě jakékoliv dodávky LPG, která by mohla být prováděna zejména v rámci přeshraniční přepravy cisternovými vozidly registrovanými v jiném členském státě.

57 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na první otázku odpovědět tak, že čl. 5 odst. 1 směrnice 2008/68 musí být vykládán v tom smyslu, že brání stanovení přísnějších konstrukčních požadavků, než jsou ty, které jsou obsaženy v přílohách A a B ADR, jako je požadavek, který ukládají orgány členského státu čerpací stanici na základě správního rozhodnutí, jež má podobu environmentálního povolení, a který spočívá v tom, že tuto stanici mohou zásobovat dodávkami LPG pouze cisternová vozidla opatřená takovým speciálním žáruvzdorným povlakem, jako je žáruvzdorný povlak dotčený ve věci v původním řízení.

Ke druhé otázce

58 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda unijní právo, zejména zásada efektivity, brání vnitrostátnímu procesnímu pravidlu, které stanoví, že k tomu, aby mohl být požadavek odporující unijnímu právu, který byl uložen ve správním rozhodnutí, jež určitá kategorie jednotlivců v zásadě nemůže právně napadnout, zrušen kvůli své nevykonatelnosti, pokud by byl proveden pozdějším rozhodnutím, jednotlivec musí prokázat, že na základě zběžného posouzení nevyvolávajícího žádné pochybnosti je zcela zjevné, že dotčený požadavek nemohl být z hlediska unijního práva přijat.

K přípustnosti

59 Zastupitelstvo v písemném vyjádření konstatovalo, že druhá otázka je teoretická a nemá k danému sporu žádný vztah, jelikož správní rozhodnutí dotčené ve věci v původním řízení právně nenapadnutelné není a následné prováděcí rozhodnutí nebylo přijato. Ačkoliv nizozemská vláda nedovozuje, že by druhá otázka byla nepřípustná, v písemném vyjádření uvádí podobné úvahy.

60 V tomto ohledu je třeba připomenout, že je pouze na vnitrostátním soudu, který rozhoduje spor a musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, aby posoudil s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jeho rozsudku, tak relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru. Jestliže se tedy položené otázky týkají výkladu normy unijního

práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout (rozsudky ze dne 16. června 2015, Gauweiler a další, C-62/14, EU:C:2015:400, bod 24, jakož i ze dne 7. února 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, bod 31).

61 Z toho vyplývá, že se na otázky týkající se unijního práva vztahuje domněnka relevance. Soudní dvůr smí rozhodnutí o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem odmítnout pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijní normy nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také když Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (rozsudky ze dne 16. června 2015, Gauweiler a další, C-62/14, EU:C:2015:400, bod 25, a ze dne 7. února 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, bod 32).

62 Kromě toho je třeba uvést, že podle ustálené judikatury není důvodem existence žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vydávání konzultativních stanovisek k obecným nebo hypotetickým otázkám, ale potřeba skutečného vyřešení sporu (rozsudek ze dne 28. března 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, bod 194 a citovaná judikatura).

63 V projednávaném případě předkládající soud dospěl k závěru, že i kdyby bylo s ohledem na odpověď Soudního dvora na první otázku konstatováno, že argument odvolatele, podle něhož požadavek dotčený ve věci v původním řízení odporuje čl. 5 odst. 1 směrnice 2008/68, je opodstatněný, takový závěr by zmíněnému soudu sám o sobě neumožňoval tento požadavek zrušit, a to kvůli článku 8:69a Awb.

64 Kromě toho je pravda, že ve druhé otázce předkládající soud skutečně zmiňuje „prováděcí rozhodnutí, jež má adresáta požadavku uvedeného v povolení, který již nelze právně napadnout a který odporuje unijnímu právu, přimět k tomu, aby tento požadavek dodržel“, a že v žádné části předkládacího rozhodnutí neuvádí, že by existovalo rozhodnutí, které zastupitelstvo přijalo k provedení požadavku stanoveného v jeho rozhodnutí ze dne 18. ledna 2016.

65 Předkládající soud ovšem uvádí, že X se v rámci žaloby dovolával zásady nizozemského správního práva, podle které v povolení nelze uložit požadavek, u něhož příslušný orgán nemůže zajistit, že jej bude jeho adresát dodržovat. Předkládající soud, který uznává, že se X této zásady může dovolávat, z toho dovozuje, že požadavek dotčený ve věci v původním řízení by mohl být zrušen, kdyby muselo být konstatováno, že jej nelze provést kvůli jeho neslučitelnosti s čl. 5 odst. 1 směrnice 2008/68. Kromě toho uvádí, že tuto otázku týkající se věci samé musí posoudit již nyní, a nikoliv až v rámci případného pozdějšího řízení, ve kterém by byla ověřována legalita následného rozhodnutí provádějícího požadavek dotčený ve věci v původním řízení.

66 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že předkládající soud jasně uvedl, že podle vnitrostátního práva musí uvedenou otázku vyřešit ve fázi před ním probíhajícího řízení, i když zastupitelstvo rozhodnutí provádějící požadavek dotčený ve věci v původním řízení patrně ještě nepřijalo. Druhá otázka tedy není hypotetická a odpovídá potřebě skutečného vyřešení sporu v původním řízení.

67 Z toho plyne, že druhá otázka je přípustná.

K věci samé

68 Předně je třeba připomenout – jak bylo uvedeno v bodech 28 a 63 tohoto rozsudku – že nehledě na odpověď na první otázku uvedenou v bodě 57 tohoto rozsudku předkládající soud kvůli článku 8:69a Awb nebude moct na žádost takového jednotlivce, jako je X, zrušit požadavek obsažený v environmentálním povolení dotčeném ve věci v původním řízení pouze proto, že odporuje čl. 5 odst. 1 směrnice 2008/68, jelikož podle jeho vlastních závěrů cílem posledně uvedeného ustanovení není chránit zájem X na získání materiální ochrany obytné čtvrti nacházející se v blízkosti dotyčné

čerpací stanice; je tudíž třeba mít v této fázi za to, že tento požadavek takový jednotlivec, jako je X, v zásadě nemůže právně napadnout. Předkládající soud nicméně uvádí, že na základě zásady nizozemského správního práva, podle níž povolení – i když ho již takový jednotlivec, jako je X, v zásadě nemůže napadnout – nemůže stanovit požadavek, u něhož příslušný orgán není schopen zajistit, že jej bude jeho adresát dodržovat, prostřednictvím pozdějšího rozhodnutí, které by tento požadavek provádělo, může X v konečném důsledku dosáhnout zrušení dotčeného požadavku v rámci řízení o žalobě proti povolení ukládajícímu tento požadavek, které rovněž probíhá u předkládajícího soudu, ovšem za podmínky, že bude splněno kritérium zjevnosti, tj. – jak bylo připomenuto v bodě 29 tohoto rozsudku – že bude dodrženo pravidlo nizozemského práva, podle kterého musí být na základě zběžného posouzení nevyvolávajícího žádné pochybnosti zjevné, že dotčený požadavek nemohl být uložen kvůli porušení právních norem vyšší právní síly.

69 V tomto ohledu je třeba uvést, že při neexistenci unijní právní úpravy v dané oblasti jsou procesní podmínky zajišťující ochranu práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva, upraveny vnitrostátním právním řádem každého členského státu na základě zásady procesní autonomie členských států, avšak za předpokladu, že tyto podmínky nejsou méně příznivé než ty, které se uplatní v obdobných situacích vnitrostátní povahy (zásada rovnocennosti), a že v praxi neznemožňují nebo nadměrně neztěžují výkon práv přiznaných právním řádem Unie (zásada efektivity) (rozsudek ze dne 18. prosince 2014, CA Consumer Finance, C-449/13, EU:C:2014:2464, bod 23 a citovaná judikatura).

70 V projednávaném případě ze závěrů předkládajícího soudu vyplývá, že zásadě rovnocennosti kritérium zjevnosti odpovídá, jelikož při uplatňování tohoto kritéria se nikterak nerozlišuje mezi situací, kdy jsou porušovány vnitrostátní normy vyšší právní síly, a situací, kdy jsou porušovány normy unijního práva.

71 Předkládající soud má naproti tomu pochybnosti o souladu uvedeného kritéria se zásadou efektivity.

72 V tomto rámci je třeba připomenout, že každý případ, v němž vyvstává otázka, zda vnitrostátní procesní ustanovení znemožňuje nebo nadměrně ztěžuje použití unijního práva, je třeba analyzovat s přihlédnutím k úloze tohoto ustanovení v rámci řízení jako celku, jeho průběhu a jeho zvláštnostem u různých vnitrostátních orgánů. Z tohoto hlediska je třeba případně zohlednit základní zásady vnitrostátního právního systému, jako například ochranu práva na procesní obranu, zásadu právní jistoty a řádný průběh řízení (rozsudek ze dne 16. července 2020, Caixabank a Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, C-224/19 a C-259/19, EU:C:2020:578, bod 85, jakož i citovaná judikatura).

73 Předkládající soud zejména uvádí, že kritérium zjevnosti, jak je upraveno v nizozemském správním právu, má zachovávat zásadu právní jistoty takovým způsobem, aby vykonatelnost, a tudíž legalita konečných rozhodnutí mohla být zpochybněna pouze v případě, kdy je rozpor takových rozhodnutí s právními normami vyšší právní síly, jako jsou normy unijního práva, zjevný.

74 V tomto ohledu je třeba připomenout, že právní jistota je jednou z obecných zásad uznávaných v unijním právu. Soudní dvůr zejména konstatoval, že konečná povaha správního rozhodnutí přispívá k právní jistotě a že unijní právo nevyžaduje, aby byl správní orgán v zásadě povinen přehodnotit správní rozhodnutí, které se takto stalo konečným (rozsudek ze dne 16. října 2019, Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, bod 45 a citovaná judikatura). Soudní dvůr nicméně upřesnil, že za určitých okolností lze zohlednit zvláštnosti situací a dotčené zájmy, aby byla nalezena rovnováha mezi požadavkem právní jistoty a požadavkem legality z hlediska unijního práva (rozsudek ze dne 4. října 2012, Bjankov, C-249/11, EU:C:2012:608, bod 77 a citovaná judikatura).

75 V těchto souvislostech z vysvětlení předkládajícího soudu vyplývá, že jestliže vnitrostátní procesní pravidlo, kterým je kritérium zjevnosti, takovému jednotlivci, jako je X, umožňuje domoci se určení toho, že požadavek obsažený v konečném rozhodnutí nelze provést, a tudíž zrušení tohoto požadavku pouze v případě, že je prokázán zjevný rozpor uvedeného požadavku s unijním právem, cílem tohoto

pravidla je nalézt spravedlivou rovnováhu mezi zásadami právní jistoty a legality z hlediska unijního práva – rozhodující váhu přitom zpravidla má konečná povaha dotčeného požadavku za účelem ochrany právní jistoty, i když za určitých přísných podmínek lze připustit výjimku.

76 S ohledem na tento účel je třeba mít za to, že zásada efektivity takovému vnitrostátnímu procesnímu pravidlu, jako je kritérium zjevnosti, v zásadě nebrání.

77 Má-li však být tohoto účelu skutečně dosaženo, toto kritérium by nemělo být uplatňováno restriktivně v tom smyslu, že v důsledku podmínky týkající se zjevného rozporu s unijním právem by se takový jednotlivec, jako je X, mohl v praxi domáhat skutečného zrušení dotčeného požadavku pouze zdánlivě.

78 V takovém případě by totiž zásada efektivity, která vyžaduje – jak bylo připomenuto v bodě 69 tohoto rozsudku – aby vnitrostátní procesní ustanovení neznemožňovalo nebo nadměrně neztěžovalo uplatňování unijního práva, nesporně dodržena nebyla.

79 Předkládající soud by kromě toho mohl přihlédnout ke skutečnosti připomenuté v bodě 24 tohoto rozsudku, že se nizozemské orgány přiklonily k tomu, že požadavek dotčený ve věci v původním řízení neuloží prostřednictvím všeobecného závazného ustanovení, jelikož měly za to, že takové ustanovení by mohlo odporovat čl. 5 odst. 1 směrnice 2008/68.

80 Tento závěr nevyvrací ani rozsudky ze dne 29. dubna 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212), a ze dne 6. dubna 2006, ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233), které zmínil předkládající soud. Tyto dva rozsudky totiž byly vydány v jiných souvislostech, než jsou souvislosti věci v původním řízení, takže z nich plynoucí závěry jsou pro posuzovanou věc irelevantní.

81 Co se zaprvé týče rozsudku ze dne 29. dubna 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212), Soudní dvůr v podstatě rozhodl, že ze zásady přednosti unijního práva vyplývá, že při posuzování opodstatněnosti rozhodnutí zakládajícího se na konečném správním rozhodnutí, které tomuto právu odporuje, je nutno od posledně uvedeného rozhodnutí odhlédnout; Soudní dvůr kromě toho upřesnil, že spor dotčený ve věci, v níž byl vydán uvedený rozsudek, se netýkal legality tohoto posledně uvedeného rozhodnutí jako takové. Věc v původním řízení se naproti tomu v podstatě týká otázky, zda je v souladu se zásadou efektivity pravidlo vnitrostátního procesního práva, podle kterého lze odhlédnout od správního rozhodnutí, jež je vůči určité kategorii jednotlivců v zásadě konečné, pokud toto rozhodnutí zjevně odporuje zejména unijnímu právu.

82 Co se zadruhé týče rozsudku ze dne 6. dubna 2006, ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233), Soudní dvůr v podstatě rozhodl, že rozhodnutí, kterým se ukládá sankce, nelze odůvodnit pouze tím, že na základě téhož nařízení již bylo přijato konečné rozhodnutí o navrácení náhrady. Taková situace přitom neodpovídá situaci ve věci v původním řízení, která se – jak bylo připomenuto v předchozím bodě – týká především slučitelnosti vnitrostátního procesního pravidla, které za určitých podmínek umožňuje odhlédnout od konečného správního rozhodnutí, se zásadou efektivity.

83 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na druhou otázku odpovědět tak, že unijní právo, zejména zásada efektivity, nebrání procesnímu pravidlu vnitrostátního správního práva, které stanoví, že k tomu, aby mohl být požadavek odporující unijnímu právu, který byl uložen ve správním rozhodnutí, jež určitá kategorie jednotlivců v zásadě nemůže právně napadnout, zrušen kvůli své nevykonatelnosti, pokud by byl proveden pozdějším rozhodnutím, jednotlivec musí prokázat, že na základě zběžného posouzení nevyvolávajícího žádné pochybnosti je zcela zjevné, že dotčený požadavek nemohl být z hlediska unijního práva přijat; uvedené nicméně platí za předpokladu – jehož naplnění musí ověřit předkládající soud – že toto pravidlo není uplatňováno restriktivně v tom smyslu, že možnost jednotlivce domoci se v praxi skutečného zrušení dotčeného požadavku je pouze zdánlivá.

K nákladům řízení

84 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (třetí senát) rozhodl takto:

1) **Článek 5 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/68/ES ze dne 24. září 2008 o pozemní přepravě nebezpečných věcí, ve znění směrnice Komise 2014/103/EU ze dne 21. listopadu 2014, musí být vykládán v tom smyslu, že brání stanovení přísnějších konstrukčních požadavků, než jsou ty, které jsou obsaženy v přílohách A a B Evropské dohody o mezinárodní silniční přepravě nebezpečných věcí, uzavřené dne 30. září 1957 v Ženevě, ve znění platném ke dni 1. ledna 2015, jako je požadavek, který ukládají orgány členského státu čerpací stanici na základě správního rozhodnutí, jež má podobu environmentálního povolení, a který spočívá v tom, že tuto stanici mohou zásobovat dodávkami zkapalněného ropného plynu pouze cisternová vozidla opatřená takovým speciálním žáruvzdorným povlakem, jako je žáruvzdorný povlak dotčený ve věci v původním řízení.**

2) **Unijní právo, zejména zásada efektivity, nebrání procesnímu pravidlu vnitrostátního správního práva, které stanoví, že k tomu, aby mohl být požadavek odporující unijnímu právu, který byl uložen ve správním rozhodnutí, jež určitá kategorie jednotlivců v zásadě nemůže právně napadnout, zrušen kvůli své nevykonatelnosti, pokud by byl proveden pozdějším rozhodnutím, jednotlivec musí prokázat, že na základě zběžného posouzení nevyvolávajícího žádné pochybnosti je zcela zjevné, že dotčený požadavek nemohl být z hlediska unijního práva přijat; uvedené nicméně platí za předpokladu – jehož naplnění musí ověřit předkládající soud – že toto pravidlo není uplatňováno restriktivně v tom smyslu, že možnost jednotlivce domoci se v praxi skutečného zrušení dotčeného požadavku je pouze zdánlivá.**

Podpisy