Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

20. maj 2021*

»Præjudiciel forelæggelse – indenlandsk transport af farligt gods – direktiv 2008/68/EF – artikel 5, stk. 1 – begrebet »bestemmelser vedrørende transportmidlernes konstruktion« – forbud mod at fastsætte strengere bestemmelser vedrørende transportmidlernes konstruktion – medlemsstats myndighed, som pålægger en tankstation udelukkende at blive forsynet med flydende petroleumsgas (LPG) fra tankvogne med varmebeskyttende beklædning, som ikke er fastsat i den europæiske konvention om international transport af farligt gods ad vej (ADR) – retsstridighed – afgørelse, som ikke kan anfægtes retsligt af en gruppe af borgere – snævert afgrænset mulighed for at opnå annullation af en sådan afgørelse, såfremt den er åbenbart i strid med EU-retten – retssikkerhedsprincippet – effektivitetsprincippet«

I sag C-120/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) ved afgørelse af 30. januar 2019, indgået til Domstolen den 15. februar 2019, i sagen

X

mod

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend,

procesdeltager:

Tamoil Nederland BV,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Prechal, og dommerne N. Wahl (refererende dommer), F. Biltgen, L.S. Rossi og J. Passer,

generaladvokat: E. Tanchev,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: nederlandsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

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

– den nederlandske regering ved C.S. Schillemans, K. Bulterman og H.S. Gijzen, som befuldmægtigede,

– den tyske regering ved D. Klebs og J. Möller, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved A. Nijenhuis og N. Yerrell, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 28. januar 2021,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 5, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/68/EF af 24. september 2008 om indlandstransport af farligt gods (EUT 2008, L 260, s. 13), som ændret ved Kommissionens direktiv 2014/103/EU af 21. november 2014 (EUT 2014, L 335, s. 15) (herefter »direktiv 2008/68«).

2 Denne anmodning er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem X og College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend (kommunalbestyrelsen i Purmerend, Nederlandene) (herefter »kommunalbestyrelsen«) vedrørende en afgørelse, hvorved sidstnævnte fastsatte krav vedrørende forsyning med flydende petroleumsgas (LPG) for en tankstation på dens område.

Retsforskrifter

EU-retten

3 1., 5., 11. og 22. betragtning til direktiv 2008/68 har følgende ordlyd:

»(1) Transport af farligt gods ad vej, med jernbane eller ad indre vandveje indebærer en stor risiko for ulykker. Der bør derfor træffes foranstaltninger til at sikre, at denne form for transport finder sted under de sikrest mulige forhold.

[…]

(5) Der er i [den europæiske konvention om international transport af farligt gods ad vej, indgået i Genève den 30. september 1957 (ADR)] […] fastsat ensartede regler for sikker international transport af farligt gods. Disse regler bør udvides til også at omfatte indenlandsk transport for at harmonisere de betingelser, hvorunder farligt gods transporteres, på fællesskabsplan og for at sikre et velfungerende indre marked for transport.

[…]

(11) Medlemsstaterne bør bevare retten til at regulere eller forbyde transport af farligt gods på deres område med anden begrundelse end sikkerheden, f.eks. af grunde, der vedrører den nationale sikkerhed eller miljøbeskyttelse.

[…]

(22) Målene for dette direktiv, nemlig at sikre en ensartet anvendelse af harmoniserede sikkerhedsregler i hele Fællesskabet og et højt sikkerhedsniveau for nationale og internationale transporter, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne og kan derfor på grund af direktivets omfang og virkninger bedre nås på fællesskabsplan; Fællesskabet kan derfor vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. traktatens artikel 5. […]«

4 Direktivets artikel 1, stk. 1 og 5, bestemmer:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på transport af farligt gods, der foregår ad vej, med jernbane eller ad indre vandveje inden for eller mellem medlemsstaterne, herunder læsning og aflæsning, overførsel til eller fra en anden transportform og de stop, der er nødvendige på grund af transportbetingelserne.

[…]

5. Medlemsstaterne kan regulere eller forbyde transport af farligt gods på deres område, men kun hvis det er begrundet i andre hensyn end sikkerheden under transport.«

5 Det nævnte direktivs artikel 3 bestemmer følgende:

»1. Farligt gods transporteres ikke, når dette er forbudt i henhold til bilag I, del I.1, bilag II, del II.1 og bilag III, del III.1, jf. dog artikel 6.

2. Uden at det berører de almindelige regler om markedsadgang og de regler, der generelt gælder for godstransport, tillades transport af farligt gods, hvis betingelserne i bilag I, del I.1, bilag II, del II.1 og bilag III, del III.1 er opfyldt.«

6 Direktivets artikel 5, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne kan af hensyn til transportsikkerheden anvende strengere bestemmelser om indenlandsk transport af farligt gods, som udføres med køretøjer, vogne eller fartøjer på indre vandveje, der er indregistreret eller godkendt til transport på deres område; bestemmelserne kan dog ikke vedrøre transportmidlernes konstruktion.«

7 Artikel 6 i direktiv 2008/68 bestemmer, at medlemsstaterne navnlig kan fravige visse bestemmelser, der er anført i bilagene til dette direktiv.

8 I medfør af bilag I til dette direktiv finder bilag A og B til ADR anvendelse i den udgave, der var gældende den 1. januar 2015 (herefter »ADR 2015«).

9 Det præciseres i den eneste betragtning til ADR 2015, at de kontraherende parter »ønsker at øge sikkerheden i forbindelse med international vejtransport«, mens artikel 3 heri bestemmer, at bilagene til denne konvention skal udgøre en integreret bestanddel af konventionen.

10 Bilag A, del 1, kapitel 1.2, punkt 1.2.1, i ADR 2015 definerer råtanken som den »del af tanken, der omslutter stoffet, der skal transporteres, herunder åbninger og disses lukkeanordninger, men ikke betjeningsudstyr eller eksterne støtteindretninger«.

11 Tabel A, der fremgår af kapitel 3.2 i del 3 i ADR 2015 indeholder en liste over farligt gods og anfører bl.a.:

UN-nr.	Godsbetegnelse og beskrivelse	Klasse	[…]	ADR-tank		[…]
				Tankkode 4.3	Særlige bestemmelser 4.3.5, 6.8.4	
(1)	(2)	(3a)	[…]	(12)	(13)	[…]
[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1075	F-GAS (LPG)	2	[…]	PxBN(M)	TA 4 TT 9 TT 11	[…]
[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

12 Kapitel 4.3 i bilag A, del 4, til ADR 2015 har overskriften »Anvendelse af faste tanke (tankvogne), aftagelige tanke, tankcontainere og tankveksellad med råtanke af metal samt batterikøretøjer og multielement gascontainere (MEGC's)«. Dette kapitels punkt 4.3.2.1.2 har følgende ordlyd:

»Den type tank, batterikøretøj og MEGC, som kræves, er angivet i kodeform i kolonne (12) i tabel A i kapitel 3.2. […] I [punkt] 4.3.3.1.1 (når det transporterede stof hører til klasse 2) og i 4.3.3.1.1 […] forklares det, hvordan de fire dele af koden skal læses […]«

13 Bilag A, del 4, kapitel 4.3, punkt 4.3.3.1.1, til ADR 2015 indeholder denne tabel:

Plads	Beskrivelse	Tankkode
1	Type tank, batterikøretøj eller MEGC	[…] P = tank, batterikøretøj eller MEGC til fordråbede gasser eller opløste gasser. […]
[…]	[…]	[…]

14 Kapitel 6.8 i bilag A, del 6, til ADR 2015 har overskriften »Bestemmelser for konstruktion, typegodkendelse, eftersyn, prøvning og mærkning af samt udstyr til faste tanke (tankvogne), aftagelige tanke, tankcontainere og tankveksellad med råtanke af metal samt batterikøretøjer og multielement gascontainere (MEGC's)«. Dette kapitels punkt 6.8.2.1.9 indgår i de bestemmelser om »konstruktion«, der er fastsat i punkt 6.8.2.1, og har følgende ordlyd:

»Det materiale, som råtankene eller deres beskyttelsesforinger består af, og som kommer i forbindelse med indholdet, må ikke indeholde stoffer, der kan reagere på farlig måde […] med indholdet, danne farlige forbindelser eller svække materialet betydeligt.

[…]«

15 Punkt 6.8.2.1.24 – 6.8.2.1.26 i dette kapitel 6.8, hvis forudgående overskrift er »Andre konstruktionskrav«, fastsætter:

»6.8.2.1.24 Foringen skal være konstrueret på en sådan måde, at den med sikkerhed forbliver tæt uanset de deformationer, der kan opstå under normale transportforhold […]

6.8.2.1.25 Varmeisoleringen skal være konstrueret på en sådan måde, at den ikke hindrer adgangen til og funktionen af fyldnings- og tømningsanordninger og sikkerhedsventiler.

6.8.2.1.26 Såfremt råtanke, som er beregnet til transport af brandfarlige stoffer med et flammepunkt på højst 60°C, er forsynet med ikke-metalliske beskyttelsesforinger (indre lag), skal råtankene og beskyttelsesforingerne være udformet således, at der ikke er fare for antændelse på grund af elektrostatisk opladning.«

16 Punkt 6.8.3 i nævnte kapitel 6.8 har en enkelt overskrift, »Specifikke bestemmelser for klasse 2«, mens denne bestemmelses punkt 6.8.3.1 nærmere bestemt dækker »[k]onstruktion af råtanke«. Dette kapitels punkt 6.8.3.1.1 præciserer:

»Råtanke til transport af komprimerede, fordråbede eller opløste gasser skal være fremstillet af stål. […]«

17 Punkt 6.8.4 i kapitel 6.8 i bilag A, del 6, til ADR 2015 indeholder bl.a. de »[s]ærlige bestemmelser« TA 4, TT 9 og TT 11, som finder anvendelse på tankvogne, der transporterer LPG, i medfør af tabel A, der er gengivet i nærværende doms præmis 11.

18 Punkt 6.8.5.1.1 i dette kapitel 6.8 fastsætter, at når faste tanke er svejsede, skal råtanke beregnet til transport af komprimerede, fordråbede eller opløste gasser i klasse 2 være fremstillet af stål, idet de ligeledes kan være fremstillet af stål, aluminium, aluminiumslegering, kobber eller kobberlegering for så vidt angår transport af kølede, fordråbede gasser i klasse 2.

Nederlandsk ret

19 Artikel 8:69a i Algemene wet bestuursrecht (den almindelige forvaltningslov, herefter »Awb«) bestemmer:

»Den administrative dommer kan ikke annullere en afgørelse med henvisning til, at den strider mod en skreven eller uskreven retsregel eller et almindeligt retsprincip, hvis denne regel eller dette princip med sikkerhed ikke har til formål at beskytte interesserne hos den person, der har påberåbt sig denne regel eller dette princip.«

20 Circulaire effectafstanden externe veiligheid LPG-tankstations voor besluiten met gevolgen voor de effecten van een ongeval (cirkulære om sikkerhedsafstande på LPG-tankstationer af hensyn til den ydre sikkerhed med henblik på afgørelser vedrørende følgerne af en ulykke) af 14. juni 2016 fra Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (ministeren for infrastruktur og miljø) (Stcrt. 2016, nr. 31453, herefter »cirkulæret af 14. juni 2016«) opfordrer de kompetente myndigheder til ved vedtagelsen af afgørelser på planlægningsområdet at tage hensyn til visse sikkerhedsafstande, der gør det muligt at forebygge virkningerne af de ulykker, som kan påvirke tankstationer, når de forsynes med LPG, idet der under henvisning til »Safety Deal hittewerende bekleding op LPG-autogastankwagens« (sikkerhedsaftale om varmebeskyttende beklædning på LPG-tankvogne) (Stcrt. 2016, nr. 31448, herefter »Safety Deal«) lægges vægt på teorien om, at for det første er alle nederlandske tankvogne, der forsyner sådanne tankstationer, i praksis udstyret med en særlig varmebeskyttende beklædning, som kan forsinke scenariet »kogende, flydende, ekspanderende dampeksplosion« (boiling liquid expanding vapour explosion eller »BLEVE-scenariet«) i mindst 75 minutter efter brandens begyndelse (herefter »den pågældende særlige varmebeskyttende beklædning«), og for det andet forsynes de pågældende tankstationer normalt med betjeningslastvogne med en sådan beklædning.

21 Safety Deal, som er undertegnet af ministeren for infrastruktur og miljø og af Vereniging Vloeibaar Gas (sammenslutningen for flydende gas, Nederlandene) samt af andre organisationer eller sammenslutninger, der er aktive i LPG-sektoren, bekræfter i det væsentlige, at medlemmerne af

nævnte sammenslutning forpligter sig til ved LPG-forsyningen til tankstationer kun at benytte tankvogne med den pågældende særlige varmebeskyttende beklædning, mens de øvrige organisationer og sammenslutninger forpligter sig til at forfølge dette formål ved at bestræbe sig på at fremme det hos deres medlemmer og sikre, at det gennemføres. Alle parterne i Safety Deal har endvidere godkendt indholdet af cirkulæret af 14. juni 2016.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

22 X bor ca. 125 m fra en tankstation, som siden 1977 navnlig har solgt LPG. X ønsker, at denne tankstations salg af LPG bringes til ophør på grund af de risici, som dette salg indebærer for sikkerheden for boligerne i nærheden heraf, og hun har anmodet kommunalbestyrelsen om at tilbagekalde den miljøgodkendelse, som i denne henseende er blevet udstedt til den nævnte tankstation.

23 Selv om kommunalbestyrelsen afviste denne klage ved afgørelse af 30. juni 2015, pålagde den ved afgørelse af 18. januar 2016 (herefter »afgørelsen af 18. januar 2016«) den nævnte tankstation to yderligere krav vedrørende LPG-forsyningen. Det bestemtes heri, at tankstationen fra dette tidspunkt skulle forsynes med LPG ved tankvogne, der for det første havde den pågældende særlige varmebeskyttende beklædning og det andet en forbedret påfyldningsslange. Efter kommunalbestyrelsens opfattelse gav disse to krav mulighed for at reducere risiciene for en ulykke ved den pågældende tankstations LPG-forsyning til et acceptabelt niveau.

24 Hvad angår kravet om den varmebeskyttende beklædning havde de nederlandske myndigheder nogle måneder tidligere for det første indført Safety Deal og for det andet vedtaget cirkulæret af 14. juni 2016, som fastsatte en supplerende politik for forvaltningen af risiciene ved de tankstationer, som sælger LPG, baseret på tanken om, at disse tankstationer kun forsynes med tankvogne med den pågældende særlige varmebeskyttende beklædning. Den forelæggende ret har præciseret, at dette cirkulære ikke udtrykkeligt anfører, at de kompetente myndigheder skal pålægge et sådant krav om beklædning i den miljøgodkendelse, som de udsteder til tankstationer, der sælger LPG. Denne ret har tilføjet, at de nederlandske myndigheder foretrak ikke at pålægge dette krav ved en almengyldig, bindende bestemmelse, eftersom de fandt, at en sådan bestemmelse kunne være i strid med artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68.

25 X fandt, at de to krav, der blev pålagt ved afgørelsen af 18. januar 2016, skulle annulleres, idet de navnlig som følge af deres uforenelighed med direktiv 2008/68 ikke kunne håndhæves, og hun anlagde derfor sag til prøvelse af denne afgørelse for rechtbank Noord-Holland (ret i første instans i provinsen Noord-Holland, Nederlandene). Ved afgørelse af 8. juni 2017 frifandt denne ret sagsøgte.

26 Den forelæggende ret har ved behandlingen af den af X iværksatte appel fundet, at kravet om anvendelsen af en forbedret påfyldningsslange ikke er i strid med bestemmelserne i direktiv 2008/68, hvorfor det kan opretholdes. Den forelæggende ret nærer derimod tvivl om, hvorvidt kravet om den pågældende særlige varmebeskyttende beklædning er foreneligt med dette direktiv.

27 Efter at have fastslået, at en tankvogns varmebeskyttende beklædning er en »konstruktion« som omhandlet i artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68, ønsker den forelæggende ret oplyst, om kravet om den pågældende særlige varmebeskyttende beklædning kan anses for at være en »bestemmelse vedrørende transportmidlernes konstruktion«, som er forbudt ved denne bestemmelse, eftersom dette krav for det første ikke direkte er rettet til den person, der ejer eller anvender tankvognen, men til tankstationens forvalter, og kravet for det andet ikke fremgår af en almengyldig, bindende bestemmelse i national ret, men af en miljøgodkendelse udstedt til en bestemt tankstation. Den forelæggende ret ønsker i denne forbindelse oplyst, om der skal tages hensyn til den omstændighed, at selv om de nederlandske myndigheder ikke har pålagt det ovennævnte krav ved en almengyldig, bindende bestemmelse, fordi

den kunne være uforenelig med artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68, har de indført Safety Deal og vedtaget cirkulæret af 14. juni 2016 for at sikre, at tankstationerne på hele det nationale område kun forsynes med LPG af tankvogne med den pågældende særlige varmebeskyttende beklædning.

28 Såfremt Domstolen finder, at kravet om den pågældende særlige varmebeskyttende beklædning udgør en »bestemmelse vedrørende transportmidlernes konstruktion«, som er forbudt i medfør af artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68, har den forelæggende ret anført, at en sådan konstatering i sig selv ikke giver den mulighed for at annullere afgørelsen af 18. januar 2016, hvorved dette krav pålægges. Det følger nemlig af Awb's artikel 8:69a, at den administrative dommer ikke kan annullere en afgørelse, som er i strid med en retsregel, der åbenbart tager sigte på at beskytte sagsøgerens omhandlede interesse. Det er åbenbart, at artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68 ikke har til formål at beskytte interessen for X i at opnå en materiel beskyttelse af beboelseskvarteret i nærheden af den pågældende tankstation.

29 Når dette er sagt, har den forelæggende ret anført, at ifølge nederlandsk ret kan kommunalbestyrelsen i en godkendelse ikke angive et krav, som den ikke kan sikre, at adressaten overholder, og som således ikke kan håndhæves i forbindelse med en senere afgørelse. Under hensyn til dette argument har den forelæggende ret forklaret, at den i henhold til gældende nederlandsk ret kan annullere kravet om den forelæggende særlige varmebeskyttende beklædning, fordi dette krav ikke senere kan håndhæves, da det er i strid med en retsregel som artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68, hvilket imidlertid forudsætter, at der på grundlag af en kortfattet undersøgelse, der ikke giver anledning til tvivl, er klarhed for, at det pågældende krav ikke kunne pålægges (herefter »klarhedskriteriet«). Den forelæggende ret ønsker imidlertid oplyst, om klarhedskriteriet er i overensstemmelse med EU-retten, navnlig effektivitetsprincippet, hvorefter de relevante nationale retsregler ikke må betyde, at udøvelsen af de rettigheder, der udledes af EU-retten, i praksis bliver umulig eller uforholdsmæssigt vanskelig.

30 I denne forbindelse har den forelæggende ret for det første anført, at effektiviteten af EU-retten kan hindres ved anvendelsen af klarhedskriteriet, for så vidt som dette kriterium kun er opfyldt i undtagelsestilfælde og således pålægger borgeren en høj grænse, og for så vidt som Domstolen i dom af 29. april 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212), og af 6. april 2006, ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233), fastslog, at en forpligtelse, der følger af en uanfægtelig afgørelse, kan forkastes som led i bedømmelsen af en senere afgørelse om pålæggelse af en sanktion, når den første af disse afgørelser er uforenelig med EU-retten.

31 Den forelæggende ret har for det andet henvist til betydningen af retssikkerhedsprincippet, som kan begrunde, at et uanfægteligt krav som det i hovedsagen omhandlede hvad angår en borger som X kun kan drages i tvivl i forbindelse med en afgørelse om håndhævelse heraf i det i nederlandsk ret fastsatte tilfælde, hvor der er klarhed for, at kravet ikke kunne pålægges, idet det var i strid med EU-retten. Den høje grænse, der i denne henseende pålægges ved klarhedskriteriet, er således begrundet i den store betydning, som interessen i retssikkerhed tillægges. Den forelæggende ret nærer endvidere tvivl om, hvorvidt Domstolens praksis, der er nævnt i den foregående præmis, finder anvendelse på hovedsagen, for så vidt som de sager, der gav anledning til disse domme, er baseret på en senere afgørelse, hvorved borgeren blev pålagt en sanktion, hvilket ikke er tilfældet i det foreliggende tilfælde.

32 På denne baggrund har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) a) Skal artikel 5, stk. 1, i direktiv [2008/68] fortolkes således, at den er til hinder for et vilkår i en tilladelse til en LPG-tankstation, hvori det bestemmes, at den pågældende LPG-tankstation udelukkende må forsynes fra LPG-tankvogne med en varmebeskyttende beklædning, mens denne forpligtelse ikke er pålagt en eller flere af de for LPG-tankvogne ansvarlige?

b) Har det for besvarelsen af [det] første spørgsmål nogen betydning, at medlemsstaten har indgået en aftale i form af [Safety Deal] med markedsaktører i LPG-branchen ([bl.a.] ansvarlige for LPG-tankstationer, producenter, sælgere og transportører af LPG), hvor aktørerne har

forpligtet sig til at anvende varmebeskyttende beklædning, og at medlemsstaten i tilslutning hertil har udstedt cirkulæret [af 14. juni 2016], hvori der er fastsat supplerende sikkerhedsbestemmelser, hvorefter LPG-tankstationer skal forsynes fra tankvogne, der har en varmebeskyttende beklædning?

2) a) Hvis en national retsinstans skal bedømme lovligheden af en afgørelse om håndhævelse, der har til formål at sikre opfyldelsen af et vilkår i en afgørelse om tilladelse, som er blevet endelig, og hvilket vilkår er i strid med EU-retten:

– tillader EU-retten, nærmere bestemt Domstolens praksis vedrørende national procesautonomi, at den nationale retsinstans i princippet lægger til grund, at et sådant vilkår i en sådan afgørelse om tilladelse er lovligt, medmindre vilkåret åbenlyst er i strid med trinhøjere ret, herunder EU-retten? Og i bekræftende fald, stiller EU-retten da (supplerende) betingelser for denne undtagelse?

– eller følger det af EU-retten, herunder [dom af 29. april 1999], Ciola (sag C-224/97, ECLI:EU:C:1999:212), og [af 6. april 2006,] [ED & F] Man Sugar (sag C-274/04, ECLI:EU:C:2006:233), at den nationale retsinstans ikke skal anvende et sådant vilkår for tilladelsen på grund af modstriden med EU-retten?

b) Har det for besvarelsen af spørgsmål 2[, litra a),] nogen betydning, om afgørelsen om håndhævelse er udtryk for en sanktion med henblik på genopretning (remedy) eller en strafferetlig sanktion (criminal charge)?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

33 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for et krav, som myndighederne i en medlemsstat har pålagt en tankstation i medfør af en administrativ afgørelse i form af en miljøgodkendelse, om kun at lade sig forsyne med LPG med tankvogne, som har en særlig varmebeskyttende beklædning som den i hovedsagen omhandlede.

34 Det skal i denne henseende i første række bemærkes, at artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68 bestemmer, at medlemsstaterne af hensyn til transportsikkerheden kan anvende strengere bestemmelser om indenlandsk transport af farligt gods, som udføres med køretøjer, vogne eller fartøjer på indre vandveje, der er indregistreret eller godkendt til transport på deres område, men at bestemmelserne dog ikke kan vedrøre transportmidlernes konstruktion.

35 Det fremgår af denne ordlyd, at hvad angår en sådan indenlandsk transport forbyder artikel 5, stk. 1, medlemsstaterne af hensyn til transportsikkerheden at anvende strengere bestemmelser vedrørende transportmidlernes konstruktion.

36 Hverken nævnte artikel 5, stk. 1, eller andre bestemmelser i direktiv 2008/68 definerer imidlertid begrebet »bestemmelser vedrørende transportmidlernes konstruktion« eller omtaler den standard for bestemmelser, i forhold til hvilken medlemsstaterne skal afstå fra at vedtage strengere bestemmelser.

37 Det skal ikke desto mindre fremhæves, at artikel 3, stk. 2, i direktiv 2008/68 kun tillader transport af farligt gods, hvis betingelserne i navnlig bilag I, del I.1, til dette direktiv er opfyldt, hvori henvises til bilag A og B til ADR i den udgave, der fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, dvs. ADR 2015.

38 Såvel del 6 i bilag A som del 9 i bilag B til ADR 2015 indeholder således »bestemmelser om transportmidlernes konstruktion«. Følgelig skal begrebet »bestemmelser vedrørende transportmidlernes konstruktion«, som er omhandlet i artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68, forstås under henvisning til de tilsvarende bestemmelser i de nævnte dele i disse bilag, idet medlemsstaterne således ikke må fastsætte strengere bestemmelser.

39 Hvad nærmere bestemt angår de i hovedsagen omhandlede tankvogne til transport af LPG skal det bemærkes, at det følger af bestemmelserne i bilag A, del 4, kapitel 4.3, punkt 4.3.2.1.2 og 4.3.3.1.1, og i kapitel 6.8, punkt 6.8.3.1.1 og 6.8.5.1.1, til ADR 2015, sammenholdt med tabel A i kapitel 3.2 i dette bilags del 3, at transporten af LPG som farligt gods i klasse 2 skal foretages med tankvogne, hvis råtanke er konstrueret af metalmaterialer. Det skal ligeledes bemærkes, at bilag A, del 6, kapitel 6.8, til ADR 2015 navnlig indeholder »bestemmelser for konstruktion«, som bl.a. finder anvendelse på tankvogne med råtanke af metal.

40 Det følger heraf, at hvad angår tankvogne til transport af LPG skal begrebet »bestemmelser vedrørende transportmidlernes konstruktion«, som fremgår af artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68, forstås på samme måde som »bestemmelser for konstruktion«, der er defineret i bilag A, del 6, kapitel 6.8, til ADR 2015, og navnlig som de underliggende regler, der fremgår af dette kapitels punkt 6.8.2.1, 6.8.3.1 og 6.8.5.1 samt de særlige bestemmelser TA 4, TT 9 og TT 11, som er indeholdt i nævnte kapitels punkt 6.8.4 og finder anvendelse på sådanne køretøjer i medfør af tabel A, der fremgår af bilag A, del 3, kapitel 3.2, til ADR 2015.

41 På denne baggrund skal det fastslås, at det følger af artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68, at medlemsstaterne hvad angår indenlandsk transport af LPG, som navnlig foretages med køretøjer, der er indregistreret i eller taget i brug på deres område, af hensyn til sikkerheden ikke må anvende bestemmelser vedrørende transportmidlernes konstruktion, som er strengere end dem, der er udtrykkeligt fastsat i bilag A, del 6, kapitel 6.8, til ADR 2015.

42 Selv om det i det foreliggende tilfælde er korrekt, at bilag A, del 6, kapitel 6.8, til ADR 2015 indeholder flere bestemmelser om konstruktionen af råtankens eller tankens beskyttende beklædning eller varmeisolering som dem, der er fastsat i dette kapitels punkt 6.8.2.1.9 og 6.8.2.1.24 – 6.8.2.1.26, skal det fastslås, at bilaget ikke indeholder nogen bestemmelse, som pålægger en varmebeskyttende beklædning som den, der kræves i hovedsagen, dvs. en varmebeskyttende beklædning, der kan forsinke BLEVE-scenariet med i hvert fald 75 minutter efter brandens begyndelse.

43 Det følger heraf, at artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68 er til hinder for, at medlemsstaterne hvad angår indenlandsk transport af farligt gods, som navnlig foretages af køretøjer, der er indregistreret i og taget i brug på deres område, af hensyn til transportsikkerheden pålægger, at disse køretøjer skal udstyres med en varmebeklædning, som ikke foreskrives i ADR's bestemmelser om konstruktion, eftersom en sådan beklædning udgør en strengere bestemmelse vedrørende transportmidlernes konstruktion, som er forbudt ved denne bestemmelse i dette direktiv.

44 Denne fortolkning drages ikke i tvivl af den omstændighed, at et krav som det i hovedsagen omhandlede, når det er fastsat i strid med artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68, for det første er blevet pålagt en tankstation og ikke er direkte rettet til de personer, der ejer eller anvender tankvognen, og for det andet ikke fremgår af en almengyldig, bindende bestemmelse.

45 Artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68 indfører nemlig et klart, generelt og absolut forbud for medlemsstaterne, som skal sikre overholdelsen heraf i alle tilfælde og med alle midler, idet det præciseres, at i medfør af artikel 1, stk. 1, i direktiv 2008/68 omfatter begrebet »transport« ligeledes aflæsning af farligt gods som den, der foretages ved LPG-forsyning til en tankstation.

46 Artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68 er således til hinder for enhver foranstaltning, som træffes af en medlemsstat – herunder en foranstaltning vedtaget af en kommunal myndighed i form af en individuel administrativ afgørelse som den i hovedsagen omhandlede miljøgodkendelse – og som er i strid med det i denne bestemmelse fastsatte forbud, selv om en sådan foranstaltning kun indirekte pålægger en bestemmelse vedrørende transportmidlernes konstruktion for de forvaltere af tankvogne, som er interesserede i eller har ansvar for at sikre LPG-forsyningen til adressaten for denne foranstaltning.

47 Den omstændighed, at de nederlandske myndigheder indførte Safety Deal og vedtog cirkulæret af 14. juni 2016 for på nationalt plan at sikre, at tankvogne, der anvendes til LPG-forsyning til tankstationer på det nederlandske område, har den pågældende særlige varmebeskyttende beklædning, har endvidere ikke nogen betydning for besvarelsen af det første spørgsmål, eftersom anvendelsen af sådanne instrumenter ikke kan begrunde nogen form for administrativ afgørelse som den i hovedsagen omhandlede miljøgodkendelse, som pålægger en bestemmelse vedrørende transportmidlernes konstruktion, som er forbudt ved artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68.

48 I anden række skal det i modsætning til, hvad Kommissionen i det væsentlige har anført i sine skriftlige bemærkninger, fastslås, at det ikke kan udledes af artikel 1, stk. 5, i direktiv 2008/68, at medlemsstaterne af andre hensyn end transportsikkerheden kan udfærdige strengere bestemmelser end dem, der er fastsat i ADR, på området for konstruktion.

49 Artikel 1, stk. 5, i direktiv 2008/68 bestemmer, at medlemsstaterne kan regulere eller forbyde transport af farligt gods på deres område, men kun hvis det er begrundet i andre hensyn end sikkerheden under transport.

50 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 45 og 46 i forslaget til afgørelse, har artikel 1, stk. 5, og artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68, som begge skal fortolkes indskrænkende, eftersom de udgør en undtagelse til den generelle regel indeholdt i dette direktivs artikel 3, stk. 1 og 2, hvorefter transport af farligt gods er underlagt de forbud og godkendelser, der er fastsat i de relevante bilag til det nævnte direktiv, en logisk indbyrdes forbindelse, for så vidt som de giver medlemsstaterne mulighed for at fravige denne generelle regel af andre hensyn.

51 Hvad angår artikel 1, stk. 5, i direktiv 2008/68 skal det, som generaladvokaten har fremhævet i punkt 46 i forslaget til afgørelse, bemærkes, at anvendelsen af biordet »kun« i denne bestemmelse indebærer, at medlemsstaterne kun kan regulere eller forbyde transport af farligt gods på deres område, hvis det er begrundet i andre hensyn end transportsikkerheden, dvs. af hensyn, som ikke må have nogen forbindelse med transportsikkerheden.

52 Denne fortolkning af ordlyden af artikel 1, stk. 5, i direktiv 2008/68 bekræftes af det formål, der forfølges med dette direktiv. Det fremgår nemlig af 1., 5. og 22. betragtning til nævnte direktiv, at direktivet tilsigter, at grænseoverskridende eller indenlandsk transport af farligt gods ad vej, med jernbane eller ad indre vandveje i Unionen finder sted under de sikrest mulige forhold, idet EU-lovgiver bl.a. har besluttet at benytte de sikkerhedsbestemmelser, der er indeholdt i bilag A og B til ADR for at sikre en ensartet anvendelse af harmoniserede sikkerhedsregler i hele Unionen og for at sikre et velfungerende indre marked for transport.

53 På denne baggrund og under hensyn til den omstændighed, at det fremgår af den eneste betragtning til ADR, at reglerne i denne konvention, som reglerne vedrørende transportmidlernes konstruktion er en del af, tilsigter at øge sikkerheden i forbindelse med vejtransport, kan medlemsstaterne med forbehold for de undtagelser, der er udtrykkeligt fastsat i artikel 6 i direktiv 2008/68, i medfør af dette direktivs artikel 1, stk. 5, ikke fastsætte andre regler for transportsikkerheden end dem, der er fastsat i nævnte direktiv og i bilag A og B til ADR, idet det dobbelte formål med harmonisering af sikkerhedsreglerne

og sikringen af et velfungerende fælles marked for transport ellers ville blive bragt i fare, samtidig med at der i øvrigt ville blive rejst tvivl om EU-lovgivers vurdering af, at de regler om transportsikkerhed, der er fastsat i samme direktiv og bilagene til ADR, skal sikre de sikrest mulige forhold.

54 Når medlemsstaterne ønsker at regulere eller forbyde transport af farligt gods på deres område i medfør af artikel 1, stk. 5, i direktiv 2008/68, kan de således kun gøre dette af andre hensyn end transportsikkerheden, idet det formål, der forfølges med dette direktiv, ellers ville blive bragt i fare. Selv om disse grunde, som det fremgår af 11. betragtning til nævnte direktiv, kan være forbundet med den nationale sikkerhed eller miljøbeskyttelse, må sådanne grunde med henblik på beskyttelsen af disse formål, når de påberåbes, ikke have faktisk forbindelse med transportsikkerheden. Medlemsstaterne kan navnlig ikke under dække af miljøbeskyttelsen fastsætte bestemmelser vedrørende transportmidlernes konstruktion, selv om sådanne bestemmelser, der fremgår af bilag A og B til ADR, som det er anført i den foregående præmis, tilsigter at øge transportsikkerheden. En sådan grund kan, som den tyske regering i det væsentlige har anført i sine skriftlige bemærkninger, derimod påberåbes for eksempelvis at regulere eller forbyde transport af farligt gods gennem miljømæssigt sårbare områder på den pågældende medlemsstats område, idet regler herom ikke har nogen forbindelse med transportsikkerheden som sådan.

55 På denne baggrund skal det fastslås, at medlemsstaterne hverken i medfør af artikel 1, stk. 5, i direktiv 2008/68 eller dette direktivs artikel 5, stk. 1, kan fastsætte bestemmelser vedrørende transportmidlernes konstruktion som den pågældende særlige varmebeskyttende beklædning.

56 Det skal endvidere – og uafhængigt af den omstændighed, at det fremgår af de oplysninger, som kommunalbestyrelsen har fremlagt i sine skriftlige bemærkninger, at den i hovedsagen omhandlede tankstation udelukkende forsynes med LPG med en nederlandsk leverandørs køretøjer, der har en varmebeskyttende beklædning – præciseres, at når en bestemmelse vedrørende transportmidlernes konstruktion som den i hovedsagen omhandlede indirekte pålægges forvalterne af LPG-tankvogne ved en godkendelse udstedt til en tankstation, kan en sådan bestemmelse ikke alene tilsidesætte artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68 hvad angår LPG-forsyning, der foretages som led i indenlandsk transport med tankvogne, der er indregistreret i og taget i brug på den pågældende medlemsstats område, men, som det fremgår af nærværende doms præmis 55, ligeledes artikel 1, stk. 5, i direktiv 2008/68 for så vidt angår al LPG-forsyning, der bl.a. kan foretages som led i grænseoverskridende transport med køretøjer indregistreret i en anden medlemsstat.

57 Henset til de ovenfor anførte betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for udfærdigelsen af strengere bestemmelser vedrørende transportmidlernes konstruktion end dem, der fremgår af bilag A og B til ADR, såsom et krav, som myndighederne i en medlemsstat har pålagt en tankstation i medfør af en administrativ afgørelse i form af en miljøgodkendelse, om kun at lade sig forsyne med LPG med tankvogne, som har en særlig varmebeskyttende beklædning som den i hovedsagen omhandlede.

Det andet spørgsmål

58 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten, navnlig effektivitetsprincippet, er til hinder for en national processuel regel, som foreskriver, at for at en bestemmelse, som er i strid med EU-retten, og som er pålagt ved en administrativ afgørelse, der i princippet ikke kan anfægtes af en gruppe af borgere, kan annulleres, fordi den ikke kan fuldbyrdes, såfremt den håndhæves ved en senere afgørelse, skal borgeren godtgøre, at den pågældende bestemmelse på grundlag af en kortfattet undersøgelse, der ikke giver anledning til tvivl, med al klarhed ikke kunne vedtages i henhold til EU-retten.

Formaliteten

59 I sine skriftlige bemærkninger har kommunalbestyrelsen anført, at det andet spørgsmål ikke har forbindelse med tvisten og er teoretisk, eftersom den i hovedsagen omhandlede administrative afgørelse ikke er uanfægtelig for domstolene, og der ikke er vedtaget en efterfølgende håndhævelsesafgørelse. Uden at gøre gældende, at det andet spørgsmål skal afvises, har den nederlandske regering i sine skriftlige bemærkninger ligeledes anført lignende betragtninger.

60 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det udelukkende tilkommer den nationale retsinstans, for hvem en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retlige afgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af en EU-retlig regel, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (dom af 16.6.2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 24, og af 7.2.2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, præmis 31).

61 Heraf følger, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan alene afvise at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål forelagt af en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (dom af 16.6.2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 25, og af 7.2.2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, præmis 32).

62 Det skal endvidere bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at begrundelsen for ordningen med præjudiciel forelæggelse ikke er, at Domstolen skal afgive responsa vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål, men at der foreligger et behov med henblik på selve afgørelsen af en retstvist (dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 194 og den deri nævnte retspraksis).

63 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret ganske vist konkluderet, at selv hvis det antages, at det under hensyn til Domstolens besvarelse af det første spørgsmål fastslås, at der er grundlag for argumentet fra sagsøgeren i hovedsagen om, at den i hovedsagen omhandlede bestemmelse tilsidesætter artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68, giver en sådan konstatering som følge af Awb's artikel 8:69a ikke i sig selv denne ret mulighed for at annullere bestemmelsen.

64 Det er desuden korrekt, at den forelæggende ret ved formuleringen af det andet spørgsmål faktisk har nævnt »en afgørelse om håndhævelse, der har til formål at sikre opfyldelsen af et vilkår i en afgørelse om godkendelse, som er blevet endelig, og hvilket vilkår er i strid med EU-retten«, og at den intet sted i forelæggelsesafgørelsen har anført, at der foreligger en afgørelse, som kommunalbestyrelsen har vedtaget for at håndhæve det krav, der blev pålagt ved dens afgørelse af 18. januar 2016.

65 Når dette er sagt, har den forelæggende ret præciseret, at X i forbindelse med søgsmålet har påberåbt sig et princip i nederlandsk forvaltningsret om, at en godkendelse ikke kan pålægge nogen bestemmelse, som den kompetente myndighed ikke kan sikre, at adressaten overholder. Den forelæggende ret har, idet den har medgivet, at X kan påberåbe sig dette princip, på denne baggrund fastslået, at den i hovedsagen omhandlede bestemmelse kan annulleres, såfremt det findes, at bestemmelsen ikke kan håndhæves, fordi den er uforenelig med artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68. Denne ret har endvidere anført, at det tilkommer den at realitetsbehandle dette spørgsmål på nærværende tidspunkt og ikke som led i en eventuel senere procedure med henblik på vurderingen af lovligheden af en senere afgørelse om håndhævelse af den i hovedsagen omhandlede bestemmelse.

66 På denne baggrund skal det fastslås, at den forelæggende ret klart har anført, at det påhviler den i medfør af national ret at behandle nævnte spørgsmål på det trin af proceduren, som verserer for denne, selv om en afgørelse om håndhævelsen af den i hovedsagen omhandlede bestemmelse endnu ikke synes at være blevet vedtaget af kommunalbestyrelsen. Det andet spørgsmål er således ikke hypotetisk og opfylder et behov, der indgår i den faktiske løsningen af tvisten i hovedsagen.

67 Det følger heraf, at det andet spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

Realiteten

68 Det skal indledningsvis bemærkes, som det er anført i nærværende doms præmis 28 og 63, at den forelæggende ret på trods af besvarelsen af det første spørgsmål i denne doms præmis 57 som følge af Awb's artikel 8:69a på anmodning fra en borger som X ikke kan annullere den bestemmelse, der fremgår af den i hovedsagen omhandlede miljøgodkendelse, alene fordi bestemmelsen er i strid med artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68, idet sidstnævnte bestemmelse ifølge denne rets egne konstateringer ikke tilsigter at beskytte X's interesse i at opnå en materiel beskyttelse af boligkvarteret i nærheden af den pågældende tankstation, hvorfor denne bestemmelse fra dette tidspunkt skal anses for principielt ikke at kunne anfægtes for domstolene af en borger som X. Når dette er sagt, har den forelæggende ret anført, at i henhold til det princip i nederlandsk forvaltningsret, hvorefter en godkendelse, selv om den principielt er blevet uanfægtelig for en borger som X, ikke kan pålægge nogen bestemmelse, som den kompetente myndighed ikke ved en senere afgørelse om håndhævelse af denne bestemmelse kan sikre, at adressaten overholder, kan X sluttelig opnå annullation af den pågældende bestemmelse som led i et søgsmål med påstand om annullation af den godkendelse, der pålagde denne bestemmelse, som ligeledes verserer for den forelæggende ret, hvilket imidlertid forudsætter, at klarhedskriteriet er opfyldt, dvs. som anført i nærværende doms præmis 29 den regel i nederlandsk ret, hvorefter der på grundlag af en kortfattet undersøgelse, der ikke giver anledning til tvivl, er klarhed for, at den pågældende bestemmelse ikke kunne pålægges, da den er i strid med trinhøjere retsforskrifter.

69 Det skal i denne henseende bemærkes, at de processuelle regler med henblik på sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne – når der ikke findes materielle EU-retlige bestemmelser – henhører under hver medlemsstats nationale retsorden i medfør af princippet om medlemsstaternes procesautonomi, dog på betingelse af at disse regler ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende interne forhold (ækvivalensprincippet), og at de i praksis ikke må gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der hjemles i Unionens retsorden (effektivitetsprincippet) (dom af 18.12.2014, CA Consumer Finance, C-449/13, EU:C:2014:2464, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).

70 I det foreliggende tilfælde fremgår det af den forelæggende rets konklusioner, at klarhedskriteriet opfylder ækvivalensprincippet, for så vidt som der som led i anvendelsen af dette kriterium ikke sondres mellem uforeneligheden med trinhøjere nationale retsforskrifter og uforeneligheden med de EU-retlige bestemmelser.

71 Den forelæggende ret nærer derimod tvivl om, hvorvidt det nævnte kriterium er foreneligt med effektivitetsprincippet.

72 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at hvert enkelt tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om, hvorvidt en national processuel bestemmelse gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at anvende EU-retten, skal bedømmes under hensyn til, hvilken stilling bestemmelsen indtager i den samlede procedure, herunder dens forløb og dens særlige kendetegn, for de forskellige nationale instanser. Under denne synsvinkel skal der i givet fald tages hensyn til de principper, der ligger til grund for den nationale retspleje, såsom beskyttelsen af retten til forsvar, retssikkerhedsprincippet og princippet om en hensigtsmæssig sagsbehandling (dom af 16.7.2020, Caixabank og Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, C-224/19 og C-259/19, EU:C:2020:578, præmis 85 og den deri nævnte retspraksis).

73 Den forelæggende ret har navnlig anført, at det klarhedskriterium, der er fastsat i nederlandsk forvaltningsret, tilsiger at beskytte retssikkerheden, således at gennemførligheden og dermed lovligheden af endelige afgørelser kun kan anfægtes, hvis det er åbenbart, at sådanne afgørelser er i strid med trinhøjere regler såsom EU-retlige bestemmelser.

74 Det skal i denne henseende bemærkes, at retssikkerheden er et af de generelle principper, der er anerkendt i EU-retten. Domstolen har således bl.a. fastslået, at den endelige karakter af en forvaltningsafgørelse bidrager til retssikkerheden, og at EU-retten ikke kræver, at et organ principielt er forpligtet til at genoptage en forvaltningsafgørelse, som er blevet endelig (dom af 16.10.2019, Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis). Domstolen har imidlertid præciseret, at der i visse tilfælde kan lægges vægt på situationernes særlige omstændigheder og de involverede interesser med henblik på at finde en balance mellem på den ene side kravet om retssikkerhed og på den anden side kravet om lovlighed i forhold til EU-retten (dom af 4.10.2012, Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).

75 I denne sammenhæng fremgår det af den forelæggende rets forklaringer, at den processuelle nationale regel, som klarhedskriteriet udgør, for så vidt som det giver en borger som X mulighed for at få fastslået, at en bestemmelse i en endelig afgørelse ikke kan håndhæves, og dermed at opnå annullation af denne bestemmelse, alene hvis det er godtgjort, at der er en åbenbar modstrid mellem nævnte bestemmelse og EU-retten, sigter til at finde en rimelig balance mellem retssikkerhedsprincippet og legalitetsprincippet i forhold til EU-retten ved som hovedregel at tillægge den pågældende bestemmelses endelige karakter større vægt, således at retssikkerheden beskyttes, samtidig med at det på strenge betingelser tillades, at der gøres undtagelse hertil.

76 Under hensyn til dette formål skal det fastslås, at effektivitetsprincippet principielt ikke er til hinder for en national processuel regel som klarhedskriteriet.

77 Når dette er sagt, skal dette kriterium for at sikre, at dette formål faktisk nås, ikke anvendes så snævert, at betingelsen om en åbenbar modstrid med EU-retten i praksis betyder, at muligheden for en borger som X for at opnå en effektiv annullation af den pågældende bestemmelse reelt gøres illusorisk.

78 Såfremt dette var tilfældet, ville effektivitetsprincippet, der, som det er anført i nærværende doms præmis 69, kræver, at en national processuel bestemmelse ikke gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at anvende EU-retten, nemlig klart ikke være overholdt.

79 Den forelæggende ret kan endvidere tage hensyn til den omstændighed, der er anført i nærværende doms præmis 24, at de nederlandske myndigheder foretrak ikke at pålægge den i hovedsagen omhandlede bestemmelse ved en almengyldig, bindende bestemmelse, eftersom de fandt, at en sådan bestemmelse kunne være i strid med artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68.

80 Denne konklusion drages ikke i tvivl af dom af 29. april 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212), og af 6. april 2006, ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233), som den forelæggende ret har omtalt. Disse to domme blev nemlig afsagt i en sammenhæng, som adskiller sig fra den, der ligger til grund for hovedsagen, hvorfor den praksis, der følger heraf, ikke er relevant for nærværende sag.

81 Hvad for det første angår dom af 29. april 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212), fastslog Domstolen i det væsentlige, at princippet om EU-rettens forrang pålægger, at en endelig administrativ afgørelse, som er i strid med denne ret, udelukkes ved vurderingen af, om der er grundlag for en senere afgørelse, som er støttet på den første af disse afgørelser, idet Domstolen desuden præciserede, at tvisten i den sag, der gav anledning til denne dom, ikke vedrørte selve lovligheden af den første afgørelse. Tvisten i hovedsagen vedrører derimod i det væsentlige spørgsmålet om, hvorvidt en national processuel bestemmelse, hvis anvendelse netop giver mulighed for at udelukke en administrativ afgørelse, der i princippet er endelig i forhold til en gruppe borgere, såfremt denne afgørelse er åbenbart i strid med navnlig EU-retten, er i overensstemmelse med effektivitetsprincippet.

82 Hvad for det andet angår dom af 6. april 2006, ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233), fastslog Domstolen i det væsentlige, at en afgørelse om pålæggelse af en sanktion ikke kunne begrundes med den omstændighed alene, at der allerede var truffet en endelig afgørelse om tilbagebetaling af restitutionen i henhold til samme forordning. En sådan situation svarer ikke til den situation, der ligger til grund for tvisten i hovedsagen, der, som det er anført i den foregående præmis, grundlæggende vedrører spørgsmålet om, hvorvidt en national processuel bestemmelse, der på visse betingelser giver mulighed for at udelukke en endelig administrativ afgørelse, er forenelig med effektivitetsprincippet.

83 Under hensyn til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at EU-retten, navnlig effektivitetsprincippet, ikke er til hinder for en processuel regel i national forvaltningsret, som foreskriver, at for at en bestemmelse, som er i strid med EU-retten, og som er pålagt ved en administrativ afgørelse, der i princippet ikke kan anfægtes af en gruppe af borgere, kan annulleres, fordi den ikke ville kunne fuldbyrdes, såfremt den blev håndhævet ved en senere afgørelse, skal borgeren godtgøre, at den pågældende bestemmelse på grundlag af en kortfattet undersøgelse, der ikke giver anledning til tvivl, med al klarhed ikke kunne vedtages i henhold til EU-retten, med forbehold for at denne regel imidlertid ikke anvendes så snævert, at borgerens mulighed for at opnå en effektiv annullation af den pågældende bestemmelse reelt gøres illusorisk, hvilket det påhviler den forelæggende ret at efterprøve.

Sagsomkostninger

84 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

1) **Artikel 5, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/68/EF af 24. september 2008 om indlandstransport af farligt gods, som ændret ved Kommissionens direktiv 2014/103/EU af 21. november 2014, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for udfærdigelsen af strengere bestemmelser vedrørende transportmidlernes konstruktion end dem, der fremgår af bilag A og B til den europæiske konvention om international transport af farligt gods ad vej, indgået i Genève den 30. september 1957, i den pr. 1. januar 2015 gældende udgave, såsom et krav, som myndighederne i en medlemsstat har pålagt en tankstation i medfør af en administrativ afgørelse i form af en miljøgodkendelse, om kun at lade sig forsyne med flydende petroleumsgas med tankvogne, som har en særlig varmebeskyttende beklædning som den i hovedsagen omhandlede.**

2) **EU-retten, navnlig effektivitetsprincippet, er ikke til hinder for en processuel regel i national forvaltningsret, som foreskriver, at for at en bestemmelse, som er i strid med EU-retten, og som er pålagt ved en administrativ afgørelse, der i princippet ikke kan anfægtes af en gruppe af borgere, kan annulleres, fordi den ikke ville kunne fuldbyrdes, såfremt den blev håndhævet ved en senere afgørelse, skal borgeren godtgøre, at den pågældende bestemmelse på grundlag af en kortfattet undersøgelse, der ikke giver anledning til tvivl, med al klarhed ikke kunne vedtages i henhold til EU-retten, med forbehold for at denne regel imidlertid ikke anvendes så snævert, at borgerens mulighed for at opnå en effektiv annullation af den pågældende bestemmelse reelt gøres illusorisk, hvilket det påhviler den forelæggende ret at efterprøve.**

Underskrifter