

**Sag C-120/19****Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

15. februar 2019

**Forelæggende ret:**

Raad van State (Nederlandene)

**Afgørelse af:**

30. januar 2019

**Appellant:**

X

**Indstævnt:**College van burgemeester en wethouders van Purmerend**Hovedsagens genstand**

Appellanten (X) har iværksat appel til prøvelse af en afgørelse fra college van burgemeester en wethouders van Purmerend (kommunalbestyrelsen i Purmerend, herefter »kommunalbestyrelsen«) af 18. januar 2016, hvorefter en tankstation, der sælger LPG [liquified petroleum gas] blev pålagt supplerende sikkerhedsvilkår. Disse vilkår bestemmer, at tankvogne fra leverandører, som forsyner tankstationen med LPG, skal være udstyret med en forbedret (mere sikker) påfyldningsslange og varmebeskyttende beklædning.

**Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen**

Det første præjudicielle spørgsmål er nærmere bestemt, om et vilkår i en tilladelse, som bestemmer, at en LPG-tankstation udelukkende må forsynes fra LPG-tankvogne med varmebeskyttende beklædning, er i strid med artikel 5, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådes direktiv 2008/68/EF af 24. september 2008 om indlandstransport af farligt gods. Det andet præjudicielle spørgsmål er nærmere bestemt, om en national ret kan gå ud fra, at et sådant vilkår i en tilladelse er lovligt, medmindre det åbenbart er i strid med trindhøjere ret, herunder EU-retten.

Dette spørgsmål har sammenhæng med EU-retten princip om den nationale procesautonomi samt EU-retten retssikkerhedsprincip og effektivitetsprincip.

Anmodning i henhold til artikel 267 TEUF

## Præjudicielle spørgsmål

Spørgsmål 1A:

Skal artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68/EF (EUT L 260) om indlandstransport af farligt gods 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?

Spørgsmål 1B:

Har det for besvarelsen af de første spørgsmål nogen betydning, at medlemsstaten har indgået en aftale i form af »Safety Deal varmebeskyttende beklædning på LPG-tankvogne« med markedsaktører i LPG-branchen (blandet andet 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 »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), hvori der er fastsat supplerende sikkerhedsbestemmelser, hvorefter LPG-tankstationer skal forsynes fra tankvogne, der har en varmebeskyttende beklædning?

Spørgsmål 2A:

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 trinshøjere ret, herunder EU-retten? Og i bekræftende fald, stiller EU-retten da (supplerende) betingelser for denne undtagelse?

– eller følger det af EU-retten, herunder Domstolens dom, Ciola (sag C-224/97, ECLI:EU:C:1999:212), og dom Man Sugar (sag 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?

### Spørgsmål 2B:

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

### Anførte EU-retlige bestemmelser

Den europæiske konvention om international transport af farligt gods ad vej (1957) bilag A, del 1, kapitel 1.2, nr. 1.2.1

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/68/EF af 24. september 2008 om indlandstransport af farligt gods (EUT L 260 af 30.9.2008, s. 13), 5. og 22. betragtning, artikel 5, stk. 1

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/18/EU af 4. juli 2012 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer og om ændring og efterfølgende ophævelse af Rådets direktiv 96/82/EF (EUT L 197 af 24.7.2012, s. 1), 1., 2. og 18. betragtning, artikel 13

Artikel 34, 36, 71 og 114 TEUF

### Anførte nationale bestemmelser

Algemene wet bestuursrecht (den almindelige forvaltningslov, herefter »Awb«), artikel 8:69a

Bekendtgørelse om anlægs ydre sikkerhed, artikel 1, 2, 4, stk. 1 og 3, artikel 6, stk. 1

Ordningen for anlægs ydre sikkerhed, artikel 2 og bilag1, tabel 1

Safety Deal varmebeskyttende beklædning på LPG-tankvogne (Staatscourant 2016, nr. 31448)

### Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

- 1 X bor i nærheden af en tankstation, hvor der også sælges LPG. LPG-salget blev tilladt ved en afgørelse af 8. november 1977.
- 2 Den 30. marts 1998 udstedte kommunalbestyrelsen en tilladelse til anlægget i henhold til Wet milieubeheer (lov om miljøforvaltning). Tilladelsen er efterfølgende blevet ændret flere gange.
- 3 Da X mente, at salg af LPG i nærheden af boliger var uforsvarligt ud fra et sikkerhedsmæssigt synspunkt (brand- og eksplosionsfare) anmodede hun den 5.

maj 2015 kommunalbestyrelsen om at inddrage tankstationens miljøtilladelse, for så vidt som denne giver tankstationen ret til at sælge LPG. Kommunalbestyrelsen afslog anmodningen.

- 4 Efterfølgende fastsatte kommunalbestyrelsen ved en afgørelse af 18. januar 2016 to supplerende vilkår med hensyn til den måde, hvorpå tankstation skulle forsynes. Disse vilkår går ud på, at tankvogne fra leverandører, der forsyner tankstationen med LPG, skal have en varmebeskyttende beklædning og en forbedret påfyldningsslange.
- 5 X indbragte afgørelsen af 18. januar 2016 for rechtbank Noord-Holland (ret i første instans). Rechtbank frifandt kommunalbestyrelsen ved dom af 8. juni 2017.
- 6 X har appelleret denne dom til Raad van State.

#### **De væsentligste argumenter, der fremføres af hovedsagens parter**

- 7 X har gjort gældende, at de to supplerende vilkår vedrørende den forbedrede påfyldningsslange og den varmebeskyttende beklædning ikke kan opretholdes, da de er i strid med artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68 og/eller artikel 34 TEUF.
- 8 For det første har hun gjort gældende, at de to supplerende vilkår, der er optaget i miljøtilladelsen, er i strid med artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68. Efter denne bestemmelse kan medlemsstaterne af hensyn til transportsikkerheden anvende strengere bestemmelser om indenlandsk transport af farligt gods, medmindre bestemmelserne vedrører transportmidlernes konstruktion. De supplerende vilkår er derfor (forbudte) bestemmelser vedrørende konstruktion som omhandlet i artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68.
- 9 For det andet har hun anført, at afgørelsen af 18. januar 2016 – for så vidt som den ikke allerede er i strid med direktiv 2008/68 – er i strid med artikel 34 TEUF. Hun er af den opfattelse, at de to supplerende vilkår er en restriktion for de frie varebevægelser i strid med artikel 34 TEUF, der ikke er begrundet i et af de i artikel 36 TEUF nævnte hensyn eller i et af Domstolen anerkendt tvingende hensyn af almen interesse.
- 10 Som følge heraf er det ikke retligt muligt at håndhæve overholdelsen af de supplerende vilkår, og den forelæggende ret bør annullere dem.
- 11 Kommunalbestyrelsen har i første række gjort gældende, at de supplerende vilkår, der er blevet optaget i miljøtilladelsen, ikke er i strid med artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68.
- 12 Ifølge kommunalbestyrelsen kan vilkåret om en forbedret påfyldningsslange ikke anses for at være en »bestemmels[e] [...] vedrøre[nde] [...] konstruktion«, da dette vilkår ikke vedrører en konstruktion. Med hensyn til vilkåret om en varmebeskyttende beklædning gør kommunalbestyrelsen gældende, at dette vilkår

ikke kan betragtes som en »bestemmels[e] [...] vedrøre[nde] [...] konstruktion« som omhandlet i artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68, idet det pålægger den enkelte ansvarlige for tankstationen en pligt ved påfyldningen af LPG men ikke (ejereren af eller brugeren) af det køretøj, der anvendes til transporten af LPG. Kommunalbestyrelsen har ligeledes gjort gældende, at det omhandlede vilkår ikke er nogen alment forbindende forskrift, idet dette vilkår – eller denne begrænsende foranstaltning – kun vedrører en specifik tankstation og alene er rettet til indehaveren af tilladelsen. Kommunalbestyrelsen har anført, at forbuddet i artikel 5, stk. 1, ikke vedrører et sådant individuelt tilfælde.

## Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

### *Det første præjudicielle spørgsmål*

- 13 Med hensyn til vilkåret om den forbedrede påfyldningsslange, finder den forelæggende ret, at dette vilkår ikke er i strid med direktiv 2008/68 og reglerne for det indre marked. Dette vilkår kan ifølge retten da også forblive i kraft.
- 14 Med hensyn til vilkåret om varmeisolerende beklædning, bemærker den forelæggende ret, at dette vilkår er en foranstaltning af konstruktionsmæssig art, og det må således spørges, om der er tale om en forbudt bestemmelse vedrørende konstruktion i den forstand, der er omhandlet i artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68.
- 15 Den forelæggende ret ønske i første række nærmere bestemt oplyst, om en foranstaltning, der isoleret set kun har ringe – muligvis uvæsentlig – betydning for de formål, der forfølges med den tilstræbte harmonisering af bestemmelserne vedrørende konstruktion, bevirker, at direktiv 2008/68 ikke får den tilsigtede virkning (spørgsmål 1A).
- 16 For det første skal den forelæggende ret bemærke, at vilkåret for tilladelsen, nemlig at kun LPG-tankvogne, der er forsynet med en varmedæmmende beklædning, må levere LPG, ikke har nogen væsentlig anden virkning hvad angår forsyning til en LPG-tankstation, der er pålagt dette vilkår, end at der fastsættes et vilkår, der pålægger en direkte forpligtelse for LPG-tankvogne eller tanke. Vilkåret kan derfor undergrave den tilsigtede ensartethed med hensyn til bestemmelser vedrørende konstruktion af LPG-tankvogne eller tanke.
- 17 Endvidere henviser den forelæggende ret til Domstolens praksis, hvorefter den omstændighed, at en foranstaltning, alene fordi den ikke har sit grundlag i en alment bindende forskrift, ikke er til hinder for, at den muligvis kan kvalificeres som en forbudt restriktion (jf. dom af 24. november 1982, Kommissionen mod Irland, 249/81, EU:C:1982:402, præmis 27 og 28, og af 17. april 2007, AGM-COS.MET, C-470/03, EU:C:2007:213, præmis 59, 60 og 65). Den forelæggende ret må rejse det spørgsmål, om Domstolens praksis om de frie varebevægelser kan finde – analog – anvendelse på et tilfælde som det foreliggende, hvor det drejer sig om fortolkningen af artikel 5, stk.1, i direktiv 2008/68. Den forelæggende ret

henviser til, at dette direktiv er vedtaget på grundlag af artikel 71 EF (nu artikel 91 TEUF) og ikke på grundlag af artikel 114 TEUF (og dennes forgængere) om det indre markeds funktion. Det er ifølge den forelæggende ret ikke sikkert, om begrebet »bestemmelse« i artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68 skal fortolkes lige så vidt så vidt som begrebet »restriktion« i retspraksis om de frie varebevægelser og i direktiverne om det indre marked.

- 18 For det andet ønsker den forelæggende ret oplyst, om det for besvarelsen af dette spørgsmål har betydning, at der i 2016 blev indgået en »Safety Deal varmebeskyttende beklædning på LPG-tankvogne« (herefter »Safety Deal«), og at der blev udstedt et cirkulære (»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 (herefter »cirkulæret«) (spørgsmål (1B).
- 19 Den forelæggende ret præciserer, at Safety Deal er en aftale mellem på den ene side staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (statssekretæren for infrastruktur og miljøspørgsmål) som forvaltningsorgan og som repræsentant for staten og på den anden side Vereniging Vloeibaar Gas (sammenslutning af virksomheder inden for den nederlandske LPG-industri). I denne Safety Deal er det blandt andet vedtaget, at medlemmer af sammenslutningen Vereniging Vloeibaar Gas, hvis de leverer LPG til tankstationer, skal bruge tankvogne, der har en varmeisolerende beklædning. I cirkulæret er der fastsat supplerende risikobestemmelser med udgangspunkt i den antagelse, at LPG-tankstationer forsynes af tankvogne med en varmebeskyttende beklædning.
- 20 Den forelæggende ret skal bemærke, at grundene til, at der på landsplan ikke er vedtaget nogen alment forbindende forskrift om pligt til anvendelse af varmebeskyttende beklædning, alene beror på den omstændighed, at en sådan regel muligvis er i strid med artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68. I stedet er der – af hensyn den størst mulige sikkerhed i nærheden af LPG-tankstationer – indgået aftaler med de pågældende markedsaktører om forsyning af LPG-tankstationer fra tankvogne, der er forsynet med en varmebeskyttende beklædning.

### ***Det andet præjudicielle spørgsmål***

- 21 Den forelæggende ret skal bemærke, at et bekræftende svar på det første præjudicielle spørgsmål efter nederlandsk ret i sig selv ikke medfører til annullation af vilkåret om varmebeskyttende beklædning i afgørelsen om tilladelse. Dette følger af Awb's artikel 8:69a, der indeholder »het relativiteitsvereiste« [o.a. kriteriet om beskyttelsesformål] og som bestemmer, at »retten [i forvaltningssager] ikke kan annullere en afgørelse af den grund, at den er i strid med en skreven eller uskreven retsregel eller et almindeligt retsprincip, såfremt denne regel eller dette princip kendeligt ikke har til formål at beskytte den, der påberåber sig dem«. Ifølge den forelæggende ret er dette krav til hinder for at give X medhold. Således har artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68 ikke til

formål at beskytte det hensyn, som X påberåber sig i denne sag, nemlig hendes sikkerhed, men at sikre, at det indre marked for transport fungerer som det skal.

- 22 Dette ændrer ifølge den forelæggende rets opfattelse dog ikke ved den omstændighed, at kommunalbestyrelsen ikke må knytte vilkår til en tilladelse, der ikke kan håndhæves, og at X, der bor i nærheden af tankstationen, har en interesse i, at vilkårene håndhæves. Et vilkår i en afgørelse om tilladelse, der er blevet endelig, kan efter nederlandsk ret i princippet håndhæves, medmindre det er åbenbart – det vil sige uden at der kræves en nærmere undersøgelse, eller højst en summarisk undersøgelse – at vilkåret ikke burde have været fastsat (det såkaldte »evidenskriterium«).
- 23 På baggrund af det anførte ønsker den forelæggende ret oplyst, om EU-retten, nærmere bestemt Domstolens retspraksis vedrørende national procesautonomi, tillader, at den nationale retsinstans i princippet lægger til grund, at et sådant vilkår i en tilladelse er lovligt, med mindre det åbenbart er i strid med trindhøjere ret, herunder EU-retten? Og i bekræftende fald, stiller EU retten da (supplerende) betingelser for denne undtagelse (spørgsmål 2A, første led).
- 24 Den forelæggende ret fremhæver i denne forbindelse, at det kun undtagelsesvist må antages, at et vilkår i en afgørelse om tilladelse, der er blevet endelig, ikke kan håndhæves, fordi det er åbenbart, at det ikke burde have været fastsat. Dette illustreres ifølge den forelæggende ret af, at den endnu ikke har afsagt nogen dom, hvor en sådan undtagelse forekommer. Den henviser herved til det tungtvejende retssikkerhedshensyn. Også Domstolen har ifølge den forelæggende ret anerkendt retssikkerhedshensynet i forhold til afgørelser, der er blevet endelige (se eksempelvis dom af 13. januar 2004, Kühne & Heitz, C-453/00, EU:C:2004:17).
- 25 Ifølge den forelæggende ret er det også muligt, at EU-retten, herunder Domstolens dom, Ciola (sag C 224/97, ECLI:EU:C:1999:212) og Man Sugar (sag 274/04, ECLI:EU:C:2006:233), medfører, at den nationale ret ikke skal anvende det pågældende vilkår, der er knyttet til tilladelsen, på grund af modstrid med EU retten (spørgsmål 2A, andet led).
- 26 Den forelæggende ret bemærker særligt, at uanset den omstændighed, at hensynet til retssikkerhed må tillægges stor vægt, kan EU-rettens effektivitet hindres, såfremt et vilkår for en tilladelse, der åbenbart er i strid med EU-retten, alligevel håndhæves, fordi afgørelsen er blevet endelig. I denne forbindelse anfører den forelæggende ret, at Domstolen har fastslået, at der kan findes grunde til at lade forpligtelser, der følger af en forvaltningsafgørelse, ude af betragtning på grund af modstrid med EU-retten ved bedømmelsen af, om en sanktion er berettiget (dom af 29. april 1999, C-224/97, Ciola, ECLI:EU:C:1999:212, og af 6. april 2004, C-274/04, Man Sugar, ECLI:EU:C:2006:233). Den forelæggende ret finder, at det synes at følge af disse domme, at spørgsmålet om lovligheden af et vilkår for en tilladelse med føje kan rejses i en sag om håndhævelsen af vilkåret, selv om de nævnte domme ikke giver tilstrækkeligt med holdepunkter for at antage, at man i

princippet kan gå fra, at et vilkår i en afgørelse om tilladelse, der er blevet endelig, kan håndhæves.

- 27 Desuden bemærker den forelæggende ret, at det muligvis har betydning, at de i det foregående afsnit nævnte sager vedrørte en sanktion med karakter af straf. Domstolen har dog ikke udtrykkeligt nævnt dette som en relevant omstændighed. Den forelæggende ret er derfor af den opfattelse, at det af de nævnte domme ikke fremgår, hvorledes en undladelse af at anvende en afgørelse om håndhævelse (med henblik på genopretning), der har hjemmel i en tidligere – allerede endelig – forvaltningsafgørelse forholder sig til retssikkerhedsprincippet.
- 28 Retten ønsker således også oplyst, om det har betydning, om afgørelsen om håndhævelse er udtryk for en sanktion med henblik på genopretning (remedy) eller en strafferetlig sanktion (criminal charge) (spørgsmål 2B).