Kohtuasi C-120/19

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

15. veebruar 2019

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

30. jaanuar 2019

Apellatsioonkaebuse esitaja:

X

Vastustaja apellatsioonimenetluses:

College van burgemeester en wethouders van Purmerend

Põhikohtuasja ese

Apellatsioonkaebuse esitaja (X) vaidlustab College van burgemeester en wethouders van Purmerend'i (Purmerendi linnavolikogu, edaspidi „College") 18. jaanuari 2016. aasta otsuse, millega kehtestati LPG-d (*liquefied petroleum gas*) müüvale tanklale kaks ohutuse seisukohast olulist lisatingimust. Nende tingimuste kohaselt peab seda tanklat LPG-ga varustavate tarnijate paaksõidukitel olema täiustatud (ohutum) täitevoolik ja kuumust isoleeriv väliskest.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Esimese eelotsuse küsimusega soovitakse teada, kas loatingimus, mille kohaselt võivad tanklale LPG-d tarnida üksnes kuumust isoleeriva väliskestaga LPG-paaksõidukid, on vastuolus Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. septembri 2008. aasta direktiivi 2008/68/EÜ ohtlike kaupade siseveo kohta artikli 5 lõikega 1. Teine eelotsuse küsimus puudutab liikmesriigi kohtu võimalust lähtuda sellise loatingimuse õiguspärasusest, välja arvatud juhul, kui see on ilmselgelt vastuolus hierarhiliselt kõrgemal tasandil oleva õigusega, sealhulgas liidu

TÖÖDOKUMENT

õigusega. Kõnealune küsimus on seotud liikmesriigi menetlusautonoomia, õiguskindluse ja liidu õiguse tõhususe põhimõtetega.

ELTL artikli 267 alusel esitatud eelotsusetaotlus.

Eelotsuse küsimused

Küsimus 1A:

Kas direktiivi 2008/68/EÜ ohtlike kaupade siseveo kohta (ELT 2008, L 260, lk 13) artikli 5 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus LPG-tanklale antud loas sisalduv loatingimus, mille kohaselt võib asjaomasesse LPG-tanklasse LPG-d tarnida üksnes kuumust isoleeriva väliskestaga LPG-paaksõidukites, samal ajal kui sellist kohustust ei ole pandud vahetult ühele või mitmele LPG-paaksõiduki käitajale?

Küsimus 1B:

Kas esimesele küsimusele vastamisel on oluline, et liikmesriik sõlmis LPG sektoris tegutsevate ettevõtjate organisatsioonidega (sealhulgas LPG-tanklate käitajatega, LPG tootjate, müüjate ja vedajatega) LPG-paaksõidukite kuumust isoleerivat väliskesta käsitleva ohutusalase kokkuleppe („Safety Deal hittewerende bekleding op LPG-autogastankwagens“), millega pooled kohustusid kasutama kuumust isoleerivat väliskesta, ja liikmesriik võttis seejärel vastu ringkirja, mis käsitleb ohutut vahemaad LPG-tanklate välise ohutuse tagamisel avarii tagajärgedega seotud otsuste puhul („Circulaire effectafstanden externe veiligheid LPG-tankstations voor besluiten met gevolgen voor de effecten van een ongeval“), milles on ette nähtud täiendav riskipoliitika, mis lähtub eeldusest, et LPG-tanklatesse tarnivad LPG-d kuumust isoleeriva väliskestaga paaksõidukid?

Küsimus 2A:

Kui liikmesriigi kohus kontrollib sellise rakendusotsuse õiguspärasust, mis on vastu võetud selleks, et tagada sellise loatingimuse täitmine, mida ei saa enam vaidlustada ja mis on vastuolus liidu õigusega:

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

– Või peab liikmesriigi kohus jätma sellise loatingimuse liidu õiguse alusel – arvestades muu hulgas Euroopa Kohtu 29. aprilli 1999. aasta otsust Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212) ja 6. aprilli 2006. aasta otsust ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233) – kohaldamata, kuna liidu õigust on rikutud?

TÖÖDOKUMENT

Küsimus 2B:

Kas küsimusele 2A vastamisel on oluline, kas rakendusotsus kujutab endast parandussanktsiooni (*remedy*) või karistusõiguslikku sanktsiooni (*criminal charge*)?

Viidatud liidu õigusnormid

Ohtlike veoste rahvusvahelise autoveo Euroopa kokkulepe (ADR): A lisa 1. osa peatüki 1.2 lõige 1.2.1

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. septembri 2008. aasta direktiiv 2008/68/EÜ ohtlike kaupade siseveo kohta (ELT 2008, L 260, lk 13): põhjendused 5 ja 22, artikli 5 lõige 1

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. juuli 2012. aasta direktiiv 2012/18/EL ohtlike ainetega seotud suurõnnetuse ohu ohjeldamise ning nõukogu direktiivi 96/82/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta (ELT 2012, L 197, lk 1): põhjendused 1, 2 ja 18, artikkel 13

ELTL artiklid 34, 36, 71 ja 114

Viidatud liikmesriigi õigusnormid

Haldusõiguse üldosa seadus (Algemene wet bestuursrecht, edaspidi „Awb“): artikkel 8:69a

Rajatiste välise ohutuse otsus (Besluit externe veiligheid inrichtingen): artiklid 1, 2, artikli 4 lõiked 1 ja 3, artikli 6 lõige 1

Rajatiste välise ohutuse määrus (Regeling externe veiligheid inrichtingen): artikkel 2 ja 1. lisa tabel 1

LPG-paaksõidukite kuumust isoleerivat väliskesta käsitlev ohutusalane kokkulepe (Safety Deal hittewerende bekleding op LPG-autogastankwagens) (*Stcrt.* 2016, nr 31448)

Asjaolude ja põhikohtuasja lühikokkuvõte

1 X elab sellise tankla läheduses, kus müüakse ka LPG-d. LPG müügiks anti luba 8. novembri 1977. aasta otsusega.

2 College andis rajatisele 30. märtsil 1998 loa keskkonnaseaduse (Wet milieubeheer) alusel. Hiljem muudeti seda luba korduvalt.

TÖÖDOKUMENT

3 Kuna X leidis, et LPG müük eluasemete läheduses ei ole ohutuse seisukohast (tulekahju- ja plahvatusoht) vastuvõetav, esitas ta Collegele 5. mail 2015 taotluse tühistada tanklale antud keskkonnaluba osas, milles on tanklal selle alusel lubatud müüa LPG-d. College jättis taotluse rahuldamata.

4 College kehtestas 18. jaanuari 2016. aasta otsusega kõnealuse tankla gaasiga varustamisele kaks lisatingimust. Nende tingimuste kohaselt peab tanklat LPG-ga varustavate tarnijate paaksõidukitel olema kuumust isoleeriv väliskest ja täiustatud täitevoolik.

5 X esitas 18. jaanuari 2016. aasta otsuse peale kaebuse Rechtbank Noord-Holland'ile (Noord-Hollandi esimese astme kohus). Kõnealune kohus jättis kaebuse 8. juuni 2017. aasta otsusega põhjendamatuse tõttu rahuldamata.

6 Selle otsuse peale esitas X apellatsioonkaebuse Raad van Statele.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

7 X väidab, et kaks lisatingimust, mis puudutavad täiustatud täitevoolikut ja kuumust isoleerivat väliskesta, ei ole täidetavad, kuna need on vastuolus direktiivi 2008/68 artikli 5 lõikega 1 ja/või ELTL artikliga 34.

8 Esiteks on keskkonnaloas sisalduvad lisatingimused vastuolus direktiivi 2008/68 artikli 5 lõikega 1. Viidatud sätte kohaselt võivad liikmesriigid kehtestada veoohutusega seotud põhjustel rangemaid sätteid ohtlike veoste suhtes nende territooriumil, kuid mitte ehitusnõuete suhtes. Lisatingimused on seega (keelatud) ehitusnõuded direktiivi 2008/68 artikli 5 lõike 1 tähenduses.

9 Teiseks on 18. jaanuari 2016. aasta otsus – kui see ei ole juba vastuolus direktiiviga 2008/68 – vastuolus ELTL artikliga 34. Kaks lisatingimust kujutavad endast ELTL artiklit 34 rikkuvat kaupade vaba liikumise piirangut, mis ei ole põhjendatud ELTL artiklis 36 nimetatud aluste ega Euroopa Kohtu praktikas tunnustatud ülekaaluka üldise huviga.

10 Seetõttu ei ole lisatingimuste täitmine õiguslikult võimalik, millest tulenevalt peab eelotsusetaotluse esitanud kohus need tühistama.

11 College väidab eelkõige, et keskkonnaloas sisalduvad lisatingimused ei ole direktiivi 2008/68 artikli 5 lõikega 1 vastuolus.

12 Täiustatud täitevooliku tingimus ei saa olla „ehitusnõue", kuna tingimus ei puuduta ehitust. Kuumust isoleeriva väliskesta kohta märgib College, et seda tingimust ei saa pidada „ehitusnõudeks" direktiivi 2008/68 artikli 5 lõike 1 tähenduses, kuna sellega seatakse LPG mahalaadimist puudutav kohustus tankla konkreetsele käitajale ja mitte LPG-d vedanud sõidukile (või selle omanikule või käitajale). Peale selle ei ole kõnealune loatingimus üldkehtiv norm, sest kõnealune tingimus – või kõnealune piirav meede – puudutab vaid ühte konkreetset

TÖÖDOKUMENT

LPG-tanklat ja on adresseeritud vaid loa omanikule. Direktiivi 2008/68 artikli 5 lõikes 1 sätestatud keeld ei puuduta sellist üksikjuhtumit.

Eelotsusetaotluse põhjenduste lühikokkuvõte

Esimene eelotsuse küsimus

13 Täiustatud täitevooliku tingimuse kohta märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et see ei ole vastuolus direktiiviga 2008/68 ja siseturgu reguleerivate eeskirjadega. Seega võib nimetatud tingimuse jõusse jätta.

14 Kuumust isoleeriva väliskihi kohta selgitab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kõnealune tingimus on ehitusõiguslikku laadi meede, millest tulenevalt tekib küsimus, kas tegemist on keelatud ehitusnõudega direktiivi 2008/68 artikli 5 lõike 1 tähenduses.

15 Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib esiteks sisuliselt teada, kas meede, millel on ehitusnõuete ühtlustamisega taotletud eesmärkidele iseenesest vaid väheulatuslikud – ja tähelepanuta jääda võivad – tagajärjed, võtab direktiivilt 2008/68 soovitava toime (küsimus 1A).

16 Esmalt märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et loatingimusel, mille kohaselt tohivad tanklasse LPG-d tarnida üksnes kuumust isoleeriva väliskestaga LPG-paaksõidukid, ei ole kõnealust loatingimust täitma pidava LPG-tankla varustamise seisukohast sisuliselt teistsugust mõju kui tingimusel, mis sisaldab vahetut kohustust seoses LPG-paaksõidukite või kütusemahutitega. Seega võib see tingimus ohustada LPG-paaksõidukite või kütusemahutite ehitust reguleerivate nõuete puhul taotletud ühtsust.

17 Seejärel viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtu praktikale, mille kohaselt ei takista pelk tõsiasi, et meede ei sisaldu üldkehtivas sättes, liigitamast seda keelatud piiranguks (vt 24. novembri 1982. aasta otsus komisjon *vs*. Iirimaa, 249/81, EU:C:1982:402, punktid 27 ja 28 ning 17. aprilli 2007. aasta otsus AGM-COS.MET, C-470/03, EU:C:2007:213, punktid 59, 60 ja 65). Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib, kas kaupade vaba liikumist käsitlev Euroopa Kohtu praktika on analoogia alusel kohaldatav ka sellises asjas nagu käesolev, kus on tegemist direktiivi 2008/68 artikli 5 lõike 1 tõlgendamisega. Ta märgib, et kõnealune direktiiv on vastu võetud EÜ artikli 71 alusel (nüüd ELTL artikkel 91), mitte aga siseturu toimimist puudutava ELTL artikli 114 (ja sellele eelnenud õigusnormide) alusel. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul ei ole kindel, kas direktiivi 2008/68 artikli 5 lõikes 1 sisalduvat mõistet „säte“ tuleb tõlgendada sama laialt nagu kaupade vaba liikumist ja siseturudirektiive käsitlevas kohtupraktikas sisalduvat mõistet „piirang“.

18 Teiseks soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas sellele küsimusele vastamisel on oluline, et 2016. aastal sõlmiti LPG-paaksõidukite kuumust isoleerivat väliskesta käsitlev ohutusalane kokkulepe (Safety Deal hittewerende

TÖÖDOKUMENT

bekleding op LPG-autogastankwagens) ja võeti vastu ringkiri, mis käsitleb ohutut vahemaad LPG-tanklate välise ohutuse tagamisel avarii tagajärgedega seotud otsuste puhul („Circulaire effectafstanden externe veiligheid LPG-tankstations voor besluiten met gevolgen voor de effecten van een ongeval“) (küsimus 1B).

19 Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab, et ohutusalase kokkuleppe sõlmisid Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (riigisekretär taristu- ja keskkonnaasjades) (kui haldusorgan ja riigi esindaja) ning teise lepingupoolena Vereniging Vloeibaar Gas (vedelgaasi liit; Madalmaade LPG sektoris tegutsevate ettevõtete organisatsioon). Nimetatud ohutusalases kokkuleppes on muu hulgas kokku lepitud, et Vereniging Vloeibaar Gasi liikmed kasutavad LPG tarnimisel tanklatesse kuumust isoleeriva väliskestaga paaksõidukeid. Ringkirjas on kehtestatud täiendav riskipoliitika, mis lähtub eeldusest, et tanklatesse tarnivad LPG-d kuumust isoleeriva väliskestaga paaksõidukid.

20 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et liikmesriigi tasandil ei nähtud kuumust isoleeriva väliskesta kohustust üldkehtivate sätetega ette just seetõttu, et asjaomane tingimus võib olla vastuolus direktiivi 2008/68 artikli 5 lõikega 1. Tagamaks LPG-tanklate läheduses võimalikult suur ohutus, sõlmiti osalevate ettevõtjatega selle asemel kokkulepped, mille kohaselt tarnivad tanklatesse LPG-d kuumust isoleeriva väliskestaga paaksõidukid.

Teine eelotsuse küsimus

21 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et esimesele küsimusele jaatava vastuse andmine ei too Madalmaade õiguse kohaselt iseenesest veel kaasa kuumust isoleerivat väliskesta puudutava loatingimuse tühistamist. See tuleneb Awb artiklist 8:69a, mis sisaldab „suhtelisuse nõuet“ ja sätestab, et „[h]alduskohus ei tühista otsust seetõttu, et see on vastuolus kirjutatud või kirjutamata normiga või õiguse üldpõhimõttega, kui kõnealune säte või põhimõte ei teeni ilmselgelt selle isiku huve, kes sellele tugineb“. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates ei luba see nõue X kaebust rahuldada. Direktiivi 2008/68 artikli 5 lõige 1 ei kaitse nimelt seda huvi, mida esindab X käesolevas menetluses, nimelt ohutust, vaid on vastu võetud transpordi siseturu nõuetekohase toimimise tagamiseks.

22 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul ei muuda see tõsiasja, et College ei oleks tohtinud loas ette näha tingimusi, mis ei ole täidetavad, ja X – tankla naabruses elav isik – on huvitatud loatingimuste täidetavusest. Loatingimust, mida ei saa enam vaidlustada, on Madalmaade õiguse kohaselt põhimõtteliselt võimalik täita, kui selle kehtestamine ei olnud ilmselgelt – st ilma et seda oleks vaja lähemalt kontrollida või kui tehtud on vaid kokkuvõtlik kontroll – õigusvastane (niinimetatud „ilmsuse kriteerium“).

23 Eespool öeldut arvestades soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas liidu õiguse kohaselt, eelkõige liikmesriikide menetlusautonoomiat käsitleva Euroopa Kohtu praktika kohaselt on lubatav, kui liikmesriigi kohus lähtub põhimõtteliselt sellise loatingimuse õiguspärasusest, välja arvatud juhul, kui see on ilmselgelt

TÖÖDOKUMENT

vastuolus hierarhiliselt kõrgemal tasandil oleva õigusega, sealhulgas liidu õigusega, ja kui vastus on jaatav, siis kas liidu õigus seab selle erandi kasutamisele (täiendavaid) tingimusi (küsimuse 2A esimene taane).

24 Eelotsusetaotluse esitanud kohus rõhutab sellega seoses, et vaid erandkorras tohib otsustada, et loatingimus, mida ei saa vaidlustada, ei ole täidetav, kuna ilmselgelt ei oleks tohtinud seda kehtestada. Sellega seoses ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohus teinud veel ühtegi otsust, milles oleks sellist erandit lubatud. Selles osas viitab ta õiguskindluse suurele tähtsusele. Ka Euroopa Kohus on tunnustanud õiguskindluse tähtsust seoses otsustega, mille peale ei saa esitada kaebust. (vt nt 13. jaanuari 2004. aasta otsus Kühne & Heitz, C-453/00, EU:C:2004:17).

25 On võimalik, et liikmesriigi kohus peab kõnealuse loatingimuse liidu õiguse alusel – arvestades 29. aprilli 1999. aasta otsust Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212) ja 6. aprilli 2006. aasta otsust ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233) – aga kohaldamata jätma, kuna liidu õigust on rikutud (küsimuse 2A teine taane).

26 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib eelkõige seda, et õiguskindlusel on küll suur tähtsus, kuid liidu õiguse tõhusust võib siiski kahjustada see, kui loatingimusi, mis on liidu õigusega ilmselgelt vastuolus, ikkagi täidetaks, sest neid ei saa enam vaidlustada. Sellega seoses on Euroopa Kohus otsustanud, et otsusest tulenev kohustus võidakse jätta sanktsiooni määramise otsuse hindamisel kohaldamata, kuna see on vastuolus liidu õigusega (29. aprilli 1999. aasta otsus Ciola, C-224/97, EU:C:1999:212, ja 6. aprilli 2006. aasta otsus ED & F Man Sugar, C-274/04, EU:C:2006:233). Viidatud kohtupraktikast tuleneb ilmselt see, et loatingimuse õiguspärasuse saab rakendusotsuse peale esitatud kaebuse raames tervikuna kahtluse alla seada, vähemasti aga see, et nimetatud kohtuotsused ei anna piisavalt pidepunkte tuvastamaks, et põhimõtteliselt võib lähtuda sellise loatingimuse, mida ei saa enam vaidlustada, täidetavusest.

27 Peale selle võib olla oluline, et eespool viidatud kohtuasjades on tegemist karistavat laadi sanktsiooni määramise otsusega. Euroopa Kohus ei ole seda siiski sõnaselgelt pidanud oluliseks asjaoluks. Viidatud kohtuotsustest ei nähtu seetõttu, kuidas on asi õiguskindlusega, kui (parandusmeetmeks olev) rakendusotsus, mille aluseks on varasem haldusakt, mida ei saa enam vaidlustada, jäetakse kohaldatama.

28 Seepärast soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas on oluline, kas rakendusotsus on parandussanktsioon (*remedy*) või karistusõiguslik sanktsioon (*criminal charge*) (küsimus 2B).

TÖÖDOKUMENT