

Predmet C-428/22**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

28. lipnja 2022.

Sud koji je uputio zahtjev:

Administrativen sad Varna (Bugarska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

14. lipnja 2022.

Tužitelj:

DEVNIA TSIMENT AD

Tuženik:

Zamestnik-predsedatel na Daržavna agencia „Daržaven rezerv i voennovremenni zapasi”

Predmet glavnog postupka

Spor između stranaka odnosi se na zakonitost naloga za stvaranje zaliha za slučaj nužde koji je 28. travnja 2021. izdao Zamestnik-predsedatel na Daržavna agencia „Daržaven rezerv i voennovremenni zapasi” (zamjenik ravnatelja državne agencije „Državne rezerve i ratne zalihe”).

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije, članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Treba li uvodnu izjavu 33., članke 1., 3. i 8. te članak 2. točke (i) i (j) Direktive Vijeća 2009/119/EZ od 14. rujna 2009. o obvezi država članica da održavaju minimalne zalihe sirove nafte i/ili naftnih derivata, s obzirom na cilj Direktive i članka 2. točke (d) Uredbe (EZ) br. 1099/2008 Europskog parlamenta i

Vijeća od 22. listopada 2008. o energetske statistici te s obzirom na načelo proporcionalnosti utvrđeno u članku 52. stavku 1. u vezi s člankom 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima tumačiti na način da im se protive nacionalni propisi poput onih u glavnom postupku u skladu s kojima se osobe koje su za potrebe proizvodnje unutar Zajednice ostvarivale primitke naftnog koksa u skladu s točkom 3.4.23. Priloga A Uredbi (EZ) br. 1099/2008 može obvezati na to da stvore zalihe za slučaj nužde?

2. Treba li uvodnu izjavu 33., članke 1., 3. i 8. te članak 2. točke (i) i (j) Direktive tumačiti na način da im se protive nacionalni propisi poput onih u glavnom postupku u skladu s kojima su vrste proizvoda za koje treba stvoriti i držati zalihe za slučaj nužde iz članka 2. točke (i) Direktive u vezi s poglavljem 3.4. Priloga A Uredbi (EZ) br. 1099/2008 ograničene na dio vrsta proizvoda?

3. Treba li uvodnu izjavu 33., članke 1., 3. i 8. te članak 2. točke (i) i (j) Direktive tumačiti na način da im se protive nacionalni propisi poput onih u glavnom postupku u skladu s kojima činjenica da osoba koja ostvaruje primitke odnosno izvršava uvoz unutar Zajednice neke vrste proizvoda navedene u članku 2. točki (i) Direktive u vezi s poglavljem 3.4. Priloga A Uredbi (EZ) br. 1099/2008, ima obvezu stvaranja i držanja zaliha za slučaj nužde i neke druge, različite vrste proizvoda?

4. Treba li uvodnu izjavu 33., članke 1., 3. i 8. te članak 2. točke (i) i (j) Direktive tumačiti na način da im se protive nacionalni propisi poput onih u glavnom postupku u skladu s kojima je osoba obvezana stvarati i držati zalihe proizvoda koji ne upotrebljava u okviru svoje gospodarske djelatnosti i koji nije povezan s tom djelatnošću, pri čemu je ta obveza, osim toga, povezana sa znatnim financijskim opterećenjem (što praktički dovodi do nemogućnosti njezina ispunjenja) jer osoba niti ima proizvod niti je njezin uvoznik i/ili posjednik?

5. Ako je odgovor na neko od pitanja niječan: Treba li uvodnu izjavu 33. članke 1., 3. i 8. te članak 2. točke (i) i (j) Direktive Vijeća 2009/119/EZ od 14. rujna 2009. o obvezi država članica da održavaju minimalne zalihe sirove nafte i/ili naftnih derivata, s obzirom na cilj Direktive i načelo proporcionalnosti utvrđeno u članku 52. stavku 1. u vezi s člankom 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima tumačiti na način da se uvoznika određene vrste proizvoda može obvezati samo na stvaranje i držanje zaliha za slučaj nužde iste vrste proizvoda koji je i uvezen?

Navedene odredbe prava Unije i sudska praksa

Članak 122. UFEU-a

Direktiva Vijeća 2009/119/EZ od 14. rujna 2009. o obvezi država članica da održavaju minimalne zalihe sirove nafte i/ili naftnih derivata (u daljnjem tekstu:

Direktiva), uvodna izjava 33., članak 1., članak 2. točke (i) i (j), članak 3. te članak 8.

Povelja Europske unije o temeljnim pravima, članak 17. stavak 1., članak 51. stavci 1. i 2. te članak 52. stavci 1. i 2.

Objašnjenja koja se odnose na Povelju o temeljnim pravima, Objašnjenje uz članak 17.

Sudu koji je uputio zahtjev nije poznato da je Sud Europske unije tumačio navedene odredbe Direktive.

Navedene nacionalne odredbe

Zakon za zapasite ot neft i neftoprodukti (Zakon o zalihama sirove nafte i naftnih derivata, u daljnjem tekstu: ZZNN), članak 1. stavak 1., članak 2. stavci 1. i 4., članak 3 stavak 4., članak 8. stavci 1. do 5., članak 12. stavci 1., 2., 4. i 11., članak 14. stavci 1. do 6., članak 17. stavci 1. do 4., članak 21. stavci 1., 11., 14. i 15., članak 23. stavci 1. i 2., članak 30. stavci 1. do 3., članak 38. stavak 1.; Dopunitelni rasporedbi na ZZNN (Dodatne odredbe uz ZZNN), članak 1. točke 8. do 12. i članak 2. točke 1. i 2.

Sažet prikaz činjenica i postupka

- 1 Društvo DEVNIA TSIMENT AD (u daljnjem tekstu: društvo) uvezlo je 2020. 34 657,39 tona naftnog koksa pod sljedećom tarifnom oznakom KN carinske tarife prema kombiniranoj nomenklaturi: 2713 11 00 (poglavlje 3.4. točka 3.4.23. Priloga A Uredbi [EZ] br. 1099/2008) koji se upotrebljava u mineraloškom procesu u proizvodnji cementnog klinkera. Nema naznaka da je društvo 2020. obavljalo gospodarsku djelatnost koja uključuje neku drugu vrstu proizvoda iz poglavlja 3.4. Priloga A Uredbi (EZ) br. 1099/2008 ili loživo ulje.
- 2 Društvu je 5. svibnja 2021. dostavljen nalog potpredsjednika državne agencije „Državne rezerve i ratne zalihe” od 28. travnja 2021. o stvaranju zaliha za slučaj nužde (u daljnjem tekstu: nalog), u kojem je društvu DEVNIA TSIMENT AD na temelju članka 12., članka 8. stavka 2. točke (3) u vezi s člankom 8. stavkom 3. ZZNN-a naloženo da u razdoblju od jedne godine, odnosno od 1. srpnja 2021. do 30. lipnja 2022., o vlastitom trošku i vlastitim sredstvima organizira i financira zalihe za slučaj nužde teškog loživog ulja, koje su utvrđene u članku 2. stavku 1. točki (3) ZZNN-a, u iznosu od 7806,058 tona (sedam tisuća osamsto šest tona i pedeset osam kilograma).
- 3 Nalog je izdan u pogledu prethodno navedenog uvoza naftnog koksa u 2020.
- 4 Društvo je 19. svibnja 2021. podnijelo tužbu protiv naloga i time pokrenulo sudski postupak pred Administrativnim sudom Varna (Upravni sud u Varni, Bugarska).

Smatra da mu se ne smije naložiti držanje zaliha te traži da se nalog poništi jer je nezakonit iz više razloga. U tužbi se nezakonitost naloga, među ostalim, obrazlaže time da nacionalni zakon, odnosno ZZNN, nije u skladu s pravom Unije, osobito Direktivom, koja je ZZNN-om prenesena u bugarsko pravo. Ti su prigovori povezani s ocjenom suda u pogledu toga je li pravo Europske unije, osobito Direktiva 2009/119/EZ, kako je u nacionalno pravo prenesena ZZNN-om, pravilno primijenjeno.

- 5 Djelatnost društva ne uključuje teško loživo ulje, plinsko ulje, motorni benzin i/ili dizelsko gorivo, što vrijedi za 2020., ali i u ovom trenutku. Društvo nema zalihe teškog loživog ulja za slučaj nužde koje se nalažu; moralo bi ih kupiti ili tu obvezu prenijeti na drugi gospodarski subjekt uz naknadu.
- 6 Društvo nema registrirano skladište zaliha sirove nafte i naftnih derivata za slučaj nužde u skladu s člankom 38. ZZNN-a, a osobito ne skladište za prethodno navedene naftne derivate i stoga nema svojstvo „skladištara” u smislu ZZNN-a.
- 7 Izračun količina zaliha teškog loživog ulja za slučaj nužde koje se nalažu i koje društvo treba stvoriti i držati provjerio je imenovani vještak.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 8 Nalogom koji se pobija pred sudom koji je uputio zahtjev naloženo je društvu, koje je 2020. uvezlo naftni koks, da u razdoblju od 1. srpnja 2021. do 30. lipnja 2022. stvori i drži zalihe teškog loživog ulja za slučaj nužde u iznosu od 7 806,058 tona. Time se društvo, koje uvozi određenu vrstu naftnog derivata, obvezuje da nabavi i drži drugu vrstu naftnog derivata.
- 9 Potrebno je tumačiti pravo Unije kako bi se razjasnilo imaju li države članice ovlasti određivati za koje vrste proizvoda treba stvarati zalihe i koji je opseg njihovih ovlasti nad društvima, i osobito koje je točno značenje uvodne izjave 33., članka 3. i 8. te članka 2. točaka (i) i (j) Direktive s obzirom na ciljeve Direktive i načela kojima se uređuje primjena prava Unije, osobito načelo proporcionalnosti. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, na temelju tumačenja Direktive koje pruži Sud Europske unije treba ispitati prenosi li se Direktiva pravilno nacionalnim pravom i može li stoga društvo podlijetati obvezi držanja zaliha konkretno teškog loživog ulja.
- 10 U članku 3. u vezi s člankom 2. točkom (j) Direktive utvrđen je rezultat koji države članice moraju postići u pogledu zaliha za slučaj nužde, naime osigurati trajno održavanje zaliha sirove nafte (u engleskoj verziji „oil stocks”) u određenim količinama. U skladu s člankom 2. točkom (i) Direktive zalihe nafte (ponovno „oil stocks” u engleskoj verziji) jesu zalihe energetskih proizvoda navedenih u poglavlju 3.4. Priloga A Uredbi (EZ) br. 1099/2008. Poglavlje 3.4. tog priloga nosi naziv „Nafta (sirova nafta i naftni derivati)” i sadržava 24 podskupine. Stoga je cilj Direktive stvaranje zaliha svih proizvoda navedenih u poglavlju 3.4. tog priloga, a ne samo nekih od njih. Nacionalnim se pravom u članku 2. stavku 1.

ZZNN-a ne predviđa stvaranje zaliha svih proizvoda navedenih u poglavlju 3.4. Priloga A, nego samo sirove nafte i četiri druga naftna derivata: 1. motorni benzin, 2. plinsko ulje, kerozinska goriva za mlazne motore i dizelsko gorivo, 3. teško loživo ulje, 4. ukapljeni naftni plin.

- 11 Tumačenje mjerodavnih odredbi prava Unije važno je u ovom slučaju kako bi se utvrdilo treba li Direktivu tumačiti na način da joj se protive nacionalni propisi kojima se ograničavaju vrste proizvoda za koje treba stvarati zalihe za slučaj nužde.
- 12 U skladu s Direktivom države članice imaju kao mjeru za ispunjavanje svoje obveze držanja zalihe mogućnost obvezati gospodarske subjekte (odnosno pravne osobe privatnog prava) da to učine, odnosno naložiti im i obvezu stvaranja i održavanja zaliha za slučaj nužde. Međutim, prilikom nalaganja takvih obveza države članice ne smiju odstupati od načelâ i cilja Direktive, kako je opisan u uvodnoj izjavi 33. Direktive, a to je „*održavanje visoke razine sigurnosti opskrbe naftom u Zajednici kroz pouzdane i transparentne mehanizme koji se temelje na solidarnosti među državama članicama, uz istodobno poštovanje pravila unutarnjeg tržišta i tržišnog natjecanja*”. U slučaju sustavnog tumačenje tog cilja i moguće mjere obvezivanja gospodarskog subjekta (pravne osobe privatnog prava) te s obzirom na osnovno načelo proporcionalnosti utvrđeno u članku 52. stavku 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i s obzirom na opisane činjenice sud koji je uputio zahtjev ima dvojbe u pogledu toga treba li Direktivu tumačiti na način da se gospodarskom subjektu može naložiti samo obveza držanja zaliha proizvoda s pomoću kojeg je u odgovarajućem razdoblju stvarno obavljao gospodarsku djelatnost i iz čega se može izvesti njegovo svojstvo obveznika držanja zalihe.
- 13 Sud koji je uputio zahtjev pita protivi li se ciljevima i svrsi Direktive te načelu proporcionalnosti u skladu s Poveljom Europske unije o temeljnim pravima slučaj u kojem se od gospodarskog subjekta traži da organizira zalihi proizvoda s kojim nije poslovao ili ne posluje, čime se, naravno, gospodarski subjekt obvezuje na to da kupi ili posudi (djelomično prenese obvezu) potrebne količine i pravilno ih drži (u za to registriranim skladištima). Takav pristup dovodi do uglavnom financijskog opterećenja gospodarskog subjekta koji se obvezuje (plaćanje kupovne cijene, kupnja ili najam skladišnog prostora za zalihe, osiguranje u skladu sa ZZNN-om, plaćanje porezâ u skladu s bugarskim poreznim propisima itd., a također u slučaju prijenosa obveze, ako je prijenos uopće mogućnost koja je dostupna obvezniku) i utječe na pravila unutarnjeg tržišta i tržišno natjecanje, i to u odnosu na naftne derivate kojima gospodarski subjekt trguje i u odnosu na naftne derivate čije zalihe treba držati.
- 14 Svrha Direktive očito nije uvođenje financijskih obveza (sličnih porezima) za određene subjekte privatnog prava. Upravo suprotno, Direktiva se temelji na načelu da je dopuštanje takvih uplitanja u pravnu sferu subjekata privatnog prava povezano upravo s njihovom sposobnošću da obveze koje su im naložene ispune *in natura*. Na taj bi se način (u skladu s ciljem Direktive, načelom

proporcionalnosti te pravilima unutarnjeg tržišta i tržišnim natjecanjem) postigao odgovarajući odnos između javnog (pravo Unije) i privatnog interesa jer ispunjavanje obveze držanja zalihe određenog proizvoda *in natura* za osobe koje već obavljaju gospodarsku djelatnost s tim proizvodom ne bi predstavljalo posebnu poteškoću. U tom bi pogledu zadiranje u sferu uključenih subjekata bilo daleko manje intenzivno te bi bilo u skladu sa zahtjevima uvodne izjave 33. Direktive, prema kojima se takva zadiranja moraju provoditi kroz transparentan mehanizam, uz istodobno poštovanje pravila unutarnjeg tržišta i tržišnog natjecanja. Stoga je za nekoga tko ima određeni proizvod i njime posluje daleko manje zahtjevno držati dio tog proizvoda kao zalihu za slučaj nužde, nego za nekoga tko prvo mora kupiti odnosno posuditi i uskladištiti određenu količinu nekog proizvoda jer taj proizvod nije obuhvaćen njegovom gospodarskom djelatnošću i stoga je izvan njegove djelatnosti. Time bi se u osnovi stvorilo samo dodatno financijsko opterećenje za gospodarski subjekt, koje nije niti zakonski porez niti naknada za određenu protučinidbu, a ne temelji se ni na djelatnosti samog gospodarskog subjekta (tako se u ovom slučaju gospodarski subjekt koji proizvodi cement, klinker, suhi mort, boje, žbuku, pijesak, mikronizirane i druge frakcije vapnenca, hidraulička veziva i betonske proizvode, obvezuje da stvara zalihe teškog loživog ulja).

- 15 Valja pojasniti treba li Direktivu tumačiti na način da joj se protive nacionalni propisi, kao što je to slučaj s bugarskim propisima, kojima se predviđa da je osoba obvezna stvoriti zalihe za slučaj nužde određene vrste proizvoda jer se bavila gospodarskom djelatnosti (uvoz) koja uključuje drugu vrstu naftnih derivata.
- 16 U skladu s nacionalnim zakonom, svatko tko je u odgovarajućoj kalendarskoj godini unutar Zajednice uvezao bilo koji od energenata navedenih u Prilogu A ili ga je prenio na državno područje zemlje dužan je stvoriti zalihe za slučaj nužde. Istodobno se, protivno prethodno navedenim odredbama Direktive, vrste proizvoda za koje treba držati zalihe u nacionalnom zakonu ograničavaju na vrste navedene u članku 2. stavku 1. ZZNN-a (sirova nafta i četiri vrste naftnih derivata). Tako se bugarskim propisima predviđa da je netko tko je u protekloj kalendarskoj godini uvezao energente navedene u Prilogu A obavezan stvoriti zalihe za slučaj nužde jednog od proizvoda navedenih u članku 2. stavku 1. ZZNN-a.
- 17 U nacionalnom zakonu ne uzima se u obzir koju je vrstu energenta dotična osoba uvezla i je li ta vrsta proizvod čiju zalihu treba držati. Budući da se nacionalnim zakonom ograničavaju vrste proizvoda čije zalihe treba držati i obvezuju fizičke osobe da stvaraju takve zalihe za slučaj nužde, njime se ne osigurava da vrsta proizvoda koju uvozi obveznik držanja zaliha odgovara vrsti proizvoda čije zalihe treba držati. Osim toga, zakonom se ne uzima u obzir upotrebljava li obveznik u okviru svoje poslovne djelatnosti proizvod čije zalihe treba držati, može li osigurati potrebne količine tog proizvoda, koje administrativne zahtjeve treba ispuniti i koja financijska sredstva treba primijeniti za postizanje tog cilja te kako bi to utjecalo na financijski položaj i konkurentnost te osobe.

- 18 Konkretno, člankom 12. stavkom 11. ZZNN-a predviđa se da uvozom naftnog koksa nastaje obveza stvaranja zalihe teškog loživog ulja. To se dogodilo i u ovom slučaju, društvo je uvezlo naftni koksa i stoga je bilo dužno stvoriti zalihu teškog loživog ulja, a da nije smjelo stvoriti zalihu naftnog koksa.
- 19 Slijedom toga, da bi ispunilo naloženu obvezu, društvo mora nabaviti teško loživo ulje, koje nema na raspolaganju. Nema ni potrebnu dozvolu kao skladištar kako bi zakonski moglo samostalno (bez plaćanja trećem skladištaru) držati to gorivo. Osim toga, u skladu sa ZZNN-om društvo nema pravo tražiti da se zalihe teškog loživog ulja koje su mu naložene zamijene zalihami naftnog koksa.
- 20 Popis naftnih derivata čije zalihe treba držati u skladu s člankom 2. stavkom 1. ZZNN-a mnogo je kraći od popisa proizvoda u poglavlju 3.4. Priloga A na koji se upućuje u članku 2. točki (i) Direktive.
- 21 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, valja pojasniti treba li Direktivu tumačiti na način da joj se protivi nacionalni propis kojim se od osobe traži da stvori zalihe za slučaj nužde jedne određene vrste proizvoda, s obzirom na to da se bavi gospodarskom djelatnosti (uvoz) koja uključuje drugu vrstu naftnih derivata, kao što je to slučaj s bugarskim propisom.
- 22 Sud koji je uputio zahtjev smatra da se nacionalni propis protivi Direktivi, te da stoga Direktiva nije pravilno prenesena, što utječe na zakonitost pobijanog upravnog akta odnosno naloga.
- 23 Utvrđenje takve proturječnosti između odredbi Direktive i nacionalnog zakona utjecalo bi na zakonitost pobijanog naloga. Konkretno, u takvom slučaju valjalo bi utvrditi da je nalog donesen na temelju nacionalnog zakona koji je u suprotnosti s Direktivom, koja je akt prava Unije, odnosno da ona nije pravilno prenesena. To bi imalo za posljedicu da bi se dotični pojedinačni upravni akt trebao poništiti u sudskom postupku s obzirom na to da njegovo zadržavanje na snazi ne bi bilo u skladu s pravom Unije. To potvrđuje i obrazloženje iz točaka 21. i 2. presude Simmenthal (C-106/77). Tumačenjem Direktive razjasnilo bi se u ovom predmetu postoji li takva proturječnost.
- 24 U skladu s člankom 288. trećim stavkom UFEU-a, direktiva je obvezujuća, u pogledu rezultata koji je potrebno postići, za svaku državu članicu kojoj je upućena, a odabir oblika i metoda postizanja tog rezultata prepušten je nacionalnim tijelima. Direktive su upućene državama članicama. One moraju donijeti provedbene mjere koje imaju pravne učinke na nacionalnoj razini. Ako se direktiva ne prenese u roku ili se prenese nepotpuno, nedvojbeno neće postići cilj koji je obvezujuć za države članice. Da bi se to izbjeglo, nacionalna upravna i pravosudna tijela mogu izravno primijeniti nepravilno prenesenu odredbu direktive, uz poštovanje načela lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UFEU-a. Međutim, preduvjet za to je da je pravno pravilo jasno, precizno i bezuvjetno i stoga ne prepušta nikakvu diskrecijsku ovlast državama članicama.

- 25 Tumačenje Direktive i navedenih odredbi Direktive, koje je zatražio sud koji je uputio zahtjev, treba osigurati potrebnu jasnoću i bezuvjetnost, odnosno objasniti koje ovlasti imaju nacionalna tijela u pojedinačnom određivanju zaliha kako bi se postigli relevantni ciljevi odnosno do koje se mjere mogu obvezati gospodarski subjekti.
- 26 Međutim, da bi se točno utvrdili značenje i sadržaj Direktive potreban je zahtjev za prethodnu odluku jer je tumačenje pravnih akata prava Unije u nadležnosti Suda Europske unije u skladu s člankom 267. UFEU-a.
- 27 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, tumačenje Direktive u ovom će mu slučaju omogućiti da pravilno riješi spor, s obzirom na to da postoje dvojbe u pogledu pravilnog tumačenja Direktive.

RADNI DOKUMENT