

**Zadeva C-428/22**

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča**

**Datum vložitve:**

28. junij 2022

**Predložitveno sodišče:**

Administrativen sad Varna (Bolgarija)

**Datum predložitvene odločbe:**

14. junij 2022

**Tožeča stranka:**

„DEVNIA TSIMENT“ AD

**Tožena stranka:**

Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia „Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi“

---

**Predmet postopka v glavni stvari**

Spor med strankama se nanaša na zakonitost odredbe o oblikovanju varnostnih zalog, ki jo je 28. aprila 2021 sprejel Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia „Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi“ (namestnik direktorja državne agencije „Državne rezerve in vojne zaloge“).

**Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe**

Razlaga prava Unije, člen 267 PDEU

**Vprašanja za predhodno odločanje**

1. Ali je treba uvodno izjavo 33, člen 1, člen 3, člen 8 ter člen 2(i) in (j) Direktive Sveta 2009/119/ES z dne 14. septembra 2009 o obveznosti držav članic glede vzdrževanja minimalnih zalog surove nafte in/ali naftnih derivatov ob upoštevanju cilja Direktive in člena 2(d) Uredbe (ES) št. 1099/2008 Evropskega

parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2008 o statistiki energetike ter glede na načelo sorazmernosti iz člena 52(1) v povezavi s členom 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah razlagati tako, da nasprotujejo nacionalnim predpisom, ki se obravnavajo v postopku v glavni stvari, v skladu s katerimi se osebam, ki so za namene proizvodnje pridobivale naftni koks znotraj Skupnosti v skladu s točko 3.4.23 Priloge A k Uredbi (ES) št. 1099/2008, lahko naloži obveznost oblikovanja varnostnih zalog?

2. Ali je treba uvodno izjavo 33, člen 1, člen 3, člen 8 ter člen 2(i) in (j) Direktive razlagati tako, da nasprotujejo nacionalnim predpisom, ki se obravnavajo v postopku v glavni stvari, v skladu s katerimi so vrste proizvodov, katerih varnostne zaloge je treba oblikovati in jih vzdrževati, omejene na en del vrst proizvodov iz člena 2(i) Direktive v povezavi s Prilogo A, poglavje 3.4, k Uredbi (ES) št. 1099/2008?

3. Ali je treba uvodno izjavo 33, člen 1, člen 3, člen 8 ter člen 2(i) in (j) Direktive razlagati tako, da nasprotujejo nacionalnim predpisom, ki se obravnavajo v postopku v glavni stvari, v skladu s katerimi ima oseba zato, ker pridobiva eno vrsto proizvodov, navedenih v členu 2(i) Direktive v povezavi s Prilogo A, poglavje 3.4, k Uredbi (ES) št. 1099/2008, znotraj Skupnosti oziroma jih uvaža obveznost, da oblikuje varnostne zaloge drugega, drugačnega proizvoda in jih vzdržuje?

4. Ali je treba uvodno izjavo 33, člen 1, člen 3, člen 8 ter člen 2(i) in (j) Direktive razlagati tako, da nasprotujejo nacionalnim predpisom, ki se obravnavajo v postopku v glavni stvari, v skladu s katerimi se osebi naloži obveznost oblikovanja in vzdrževanja zalog proizvoda, ki ga ne uporablja v okviru svoje gospodarske dejavnosti in ki ni povezan s to dejavnostjo, pri čemer je ta obveznost povezana z znatno finančno obremenitvijo (ki praktično pripelje do nezmožnosti izpolnitve), saj ta oseba proizvoda niti nima na voljo niti ni njegova uvoznica in/ali ga ne hrani?

5. Če je odgovor na katero od vprašanj nikalen: Ali je treba uvodno izjavo 33, člen 1, člen 3, člen 8 ter člen 2(i) in (j) Direktive Sveta 2009/119/ES z dne 14. septembra 2009 o obveznosti držav članic glede vzdrževanja minimalnih zalog surove nafte in/ali naftnih derivatov ob upoštevanju cilja Direktive ter glede na načelo sorazmernosti iz člena 52(1) v povezavi s členom 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah razlagati tako, da je mogoče osebi, ki je uvozila določeno vrsto proizvoda, naložiti samo to, da oblikuje in vzdržuje varnostne zaloge istovrstnega proizvoda, ki je bil predmet uvoza?

## **Navedene določbe prava Unije in sodna praksa**

Člen 122 PDEU

Direktiva Sveta 2009/119/ES z dne 14. septembra 2009 o obveznosti držav članic glede vzdrževanja minimalnih zalog surove nafte in/ali naftnih derivatov (v nadaljevanju: Direktiva), uvodna izjava 33, členi 1, 2(i) in (j), 3 in 8

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, členi 17(1), 51(1) in (2) ter 52(1) in (2)

Pojasnila k Listini o temeljnih pravicah, pojasnilo v zvezi s členom 17

Predložitvenemu sodišču ni znano, da bi Sodišče Evropske unije ~~že~~ razlagalo določbe Direktive.

### **Navedene določbe nacionalnega prava**

Zakon za zapasite ot neft i neftoproducti (zakon o zalogah surove nafte in/ali naftnih derivatov, v nadaljevanju: ZZNN), člen 1(1), člen 2(1) in (4), člen 3(4), člen 8, od (1) do (5), člen 12(1), (2), (4) in (11), člen 14, od (1) do (6), člen 17, od (1) do (4), člen 21(1), (11), (14) in (15), člen 23(1) in (2), člen 30, od (1) do (3), člen 38(1); Dopolnitelni razporedbi na ZZNN (dodatne določbe k ZZNN), člen 1, točke od 8 do 12 in člen 2, točki 1 in 2

### **Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka**

- 1 Leta 2020 je družba „DEVNIA TSIMENT“ AD (v nadaljevanju: družba) uvozila 34.657,39 ton naftnega koksa pod naslednjo tarifno oznako KN v skladu s kombinirano nomenklaturo: 2713 11 00 (Priloga A, poglavje 3.4, točka 3.4.23, k Uredbi (ES) št. 1099/2008), ki se uporablja v mineraloškem postopku pri proizvodnji cementnega klinkerja. Na podlagi ničesar ni mogoče sklepati, da je družba leta 2020 opravljala gospodarsko dejavnost z drugo vrsto proizvoda v skladu s Prilogo A, poglavje 3.4, k Uredbi (ES) št. 1099/2008 ali s kurilnim oljem.
- 2 Družbi je bila 5. maja 2021 vročena odredba namestnika direktorja državne agencije „Državne rezerve in vojne zaloge“ z dne 28. aprila 2021 o oblikovanju varnostnih zalog (v nadaljevanju: odredba), s katero je bilo družbi „DEVNIA TSIMENT“ AD na podlagi členov 12, 8(2), točka 3, v povezavi s členom 8(3) ZZNN naloženo, da za obdobje enega leta, in sicer od 1. julija 2021 do 30. junija 2022, na lastne stroške in s svojimi sredstvi organizira in financira varnostne zaloge težkega kurilnega olja, določene v členu 2(1), točka 3, ZZNN, v obsegu 7806,058 ton (sedemtisočosemstošest ton in osemindeset kilogramov).
- 3 Odredba je bila izdana v zvezi z zgoraj navedenim uvozom naftnega koksa leta 2020.
- 4 Ta družba je 19. maja 2021 zoper to odredbo vložila tožbo, s katero je začela sodni postopek pred Administrativen sad Varna (upravno sodišče v Varni, Bolgarija). Meni, da ji ne bi smelo biti odrejeno, naj ustvari zaloge, in predlaga

razveljavitev odredbe, ker je ta iz več razlogov nezakonita. Nezakonitost odredbe je v tožbi med drugim obrazložena s tem, da nacionalni zakon, ZZNN, ni združljiv s pravom Unije, zlasti z Direktivo, ki je bila v bolgarsko pravo prenesena z ZZNN. Te kritike so povezane s presojo sodišča, ki jo mora opraviti v zvezi z vprašanjem, ali je bilo pravo Evropske unije, zlasti Direktiva 2009/119/ES, kakor je bila v nacionalno pravo prenesena z ZZNN, pravilno uporabljeno.

- 5 Dejavnost družbe ne zajema trgovine s težkim kurilnim oljem, plinskimi olji, motornim bencinom in/ali dizelskim gorivom, kar velja tako za leto 2020 kot tudi zdaj. Družba nima na voljo odrejene varnostne zaloge težkega kurilnega olja; bodisi bi ga morala kupiti ali prenesti obveznost proti plačilu na drugo podjetje.
- 6 Ta družba nima skladišča za varnostne zaloge surove nafte in naftnih derivatov, ki je registrirano v skladu s členom 38 ZZNN, zlasti ne za zgoraj navedene naftne derivate, in torej nima statusa „imelnika skladišča“ v smislu ZZNN.
- 7 Izračun odrejenih količin varnostnih zalog težkega kurilnega olja, ki jih mora družba oblikovati in vzdrževati, je preveril postavljeni izvedenec.

#### **Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe**

- 8 Z odredbo, ki se izpodbija pred predložitvenim sodiščem, je bilo družbi, ki je leta 2020 uvažala naftni koks, naloženo, naj za obdobje od 1. julija 2021 do 30. junija 2022 oblikuje in vzdržuje varnostne zaloge težkega kurilnega olja v obsegu 7806,058 ton. Tako je bilo podjetju, ki uvozi določeno vrsto naftnega derivata, naloženo, naj pridobi in hrani drugo vrsto naftnega derivata.
- 9 Razlaga prava Unije je potrebna za razjasnitev, v kakšnem obsegu lahko države članice določijo, za katere vrste proizvodov je treba narediti zaloge, in kakšen domet imajo ta pooblastila v razmerju do podjetij in zlasti, kakšen natančno pomen imajo uvodna izjava 33, členi 3, 8 in 2(i) in (j) Direktive glede na cilje te direktive in načela o uporabi prava Unije, predvsem načela sorazmernosti. Predložitveno sodišče meni, da bo treba ob upoštevanju razlage Direktive, ki jo poda Sodišče Evropske unije, preveriti, ali nacionalno pravo pravilno prenaša Direktivo in ali se zato lahko družbi naloži obveznost oblikovanja zalog ravno za težko kurilno olje.
- 10 Člen 3 navedene direktive v povezavi z njenim členom 2(j) določa končni rezultat, ki ga morajo doseči države članice pri varnostnih zalogah, in sicer zagotavljati stalno vzdrževane zaloge nafte („oil stocks“ v angleški različici) v določenih količinah. V skladu s členom 2(i) navedene direktive so zaloge nafte (ponovno „oil stocks“ v angleški različici) zaloge energentov, našete v Prilogi A, poglavje 3.4, k Uredbi (ES) št. 1099/2008. Poglavje 3.4 te priloge ima naslov „Nafta (surova nafta in naftni derivati)“ in vsebuje 24 podskupin. Namen Direktive je torej zagotoviti vzdrževanje zalog vseh proizvodov iz poglavja 3.4 te priloge, in ne le nekaterih od njih. Nacionalno pravo v členu 2(1) ZZNN ne določa vzdrževanja zalog vseh proizvodov, naštetih v poglavju 3.4 Priloge, ampak le

nafto in štiri druge naftne derivate: 1. motorni bencin, 2. plinsko olje, goriva na kerozinski bazi in dizelsko gorivo, 3. težko kurilno olje, 4. utekočinjen naftni plin.

- 11 V obravnavanem primeru je razlaga upoštevni določb prava Unije pomembna za ugotovitev, ali je treba Direktivo razlagati tako, da nasprotuje nacionalnim predpisom, ki omejujejo vrste proizvodov, s katerimi je treba oblikovati varnostne zaloge.
- 12 V skladu z Direktivo imajo države članice kot ukrep za izpolnitev obveznosti vzdrževanja zalog možnost, da podjetjem (torej pravnim osebam zasebnega prava) naložijo obveznost v zvezi s tem, torej tudi obveznosti oblikovanja in vzdrževanja varnostnih zalog. Vendar pa države članice pri naložitvi takih obveznosti ne smejo odstopati od načel in cilja Direktive, kot je opisan v njeni uvodni izjavi 33, in sicer „vzdrževanje visoke stopnje varnosti oskrbe z nafto v Skupnosti z zanesljivimi in preglednimi mehanizmi, ki temeljijo na solidarnosti med državami članicami, [...] ob spoštovanju pravil notranjega trga in konkurence“. Predložitveno sodišče se ob sistematični razlagi tega cilja in morebitnega ukrepa naložitve obveznosti podjetjem (pravnim osebam zasebnega prava) ter z vidika načela sorazmernosti iz člena 52(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in glede na zgoraj opisano dejansko stanje sprašuje, ali ne bi bilo treba Direktive razlagati tako, da je mogoče obveznost vzdrževanja zalog podjetju naložiti le v zvezi s proizvodom, s katerim je v zadevnem obdobju dejansko trgovalo in iz katerega je ravno mogoče izpeljati njegov status zavezanca za vzdrževanje zalog.
- 13 Predložitveno sodišče se sprašuje, ali bi bilo v nasprotju s cilji in namenom Direktive ter načelom sorazmernosti iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, če bi se podjetju naložilo, da organizira zalogo proizvoda, s katerim ni poslovalo oziroma ne posluje, zaradi česar bi podjetje seveda moralo kupiti potrebne količine ali si jih izposoditi (delno prenesti obveznost) in jih pravilno skladiščiti (v za to odobrenih skladiščih). Tak pristop povzroči predvsem finančno breme za podjetje, ki mu je ta obveznost naložena (plačilo kupnine, nakup ali najem skladišča za skladiščenje zalog, zavarovanje na podlagi ZZNN, plačilo dajatev v skladu z bolgarsko zakonodajo itd., in tudi v primeru prenosa obveznosti, če je prenos sploh možnost, ki jo ima zavezanec na voljo), ter vpliva na pravila notranjega trga in konkurence tako glede naftnega derivata, s katerim trguje podjetje, kot tudi glede naftnega derivata, ki ga mora imeti na zalogi.
- 14 Cilj Direktive očitno ni uvedba finančnih (davkom podobnih) obveznosti za nekatere subjekte zasebnega prava. Ravno nasprotno, Direktiva temelji na načelu, da je dopustitev takih posegov v pravno sfero subjektov zasebnega prava povezana prav z njihovo zmožnostjo, da obveznosti, ki so jim naložene, izpolnijo v naravi. Tako bi bilo doseženo razumno razmerje (v skladu s ciljem Direktive, načelom sorazmernosti ter pravili notranjega trga in konkurence) med javnim interesom (ki izhaja iz prava Unije) in zasebnim interesom, saj izpolnjevanje te obveznosti vzdrževanja zalog določenega proizvoda v naravi s strani oseb, katerih gospodarska dejavnost že tako in tako zajema trgovanje s tem proizvodom, zanje ne bi pomenilo nobene posebne težave. V tem smislu bi bil poseg v sfero zadevnih



oseb zdaleč manj intenziven in bi bil v skladu z zahtevami uvodne izjave 33 Direktive, v skladu s katero morajo biti ti posegi del preglednega mehanizma in morajo upoštevati pravila notranjega trga in konkurence. Tako je za nekoga, ki ima na voljo določen proizvod in z njim posluje, veliko manj obremenjujoče, da en del hrani kot varnostno zalogo, kot pa za nekoga, ki mora določeno količino proizvoda najprej kupiti/si jo izposoditi in skladiščiti, ker njegova gospodarska dejavnost ne vključuje tega proizvoda in torej ni povezan z njegovo dejavnostjo. To bi v resnici bilo le dodatno finančno breme za podjetje, ki ni niti zakonsko določen davek niti pristojbina za določeno protistoritev in tudi ne temelji na dejavnosti samega podjetja (v obravnavanem primeru mora torej podjetje, ki proizvaja cement, klinker, suho malto, barve, omete, pesek, mikronizirane in druge frakcije apnenca, hidravlična veziva in betonske izdelke, ustvariti zalogo težkega kurilnega olja).

- 15 Razjasniti je treba, ali je treba Direktivo razlagati tako, da nasprotuje nacionalnim predpisom, kakršni so bolgarski, ki določajo, da mora oseba oblikovati varnostne zaloge določene vrste proizvoda, ker je opravljala gospodarsko dejavnost (uvoz) z drugo vrsto naftnega derivata.
- 16 V skladu z nacionalnim zakonom mora vsaka oseba, ki je v zadevnem koledarskem letu na ozemlje države uvozila ali pridobila znotraj Skupnosti enega od energentov, naštetih v Prilogi, oblikovati varnostne zaloge. Hkrati nacionalni zakon v nasprotju z zgoraj navedenimi določbami Direktive omejuje vrste proizvodov, katerih zalogo je treba ustvariti, na vrste iz člena 2(1) ZZNN (nafta in štiri vrste naftnih derivatov). Bolgarski predpisi tako določajo, da mora tisti, ki je v preteklem koledarskem letu uvozil energente, navedene v prilogi, ustvariti varnostne zaloge enega od proizvodov, naštetih v členu 2(1) ZZNN.
- 17 V nacionalnem zakonu se ne upošteva, katero vrsto energenta je zadevna oseba uvažala in ali je ta vrsta proizvod, katerega zalogo je treba ustvariti. Z omejevanjem vrst proizvodov, katerih zalogo je treba ustvariti, in z naložitvijo obveznosti osebam zasebnega prava, da ustvarijo take varnostne zaloge, nacionalni zakon ne zagotavlja, da je vrsta proizvodov, ki jih zavezanec uvozi, enaka vrsti proizvoda, katerega zalogo je treba ustvariti. Poleg tega zakon ne upošteva vprašanja, ali zavezanec proizvod, katerega zalogo je treba ustvariti, uporablja v okviru svoje poslovne dejavnosti, ali lahko da potrebne količine tega proizvoda na voljo, katere upravne zahteve je treba izpolniti in kolikšna finančna sredstva je treba vložiti za doseg tega cilja, ter kako bi to učinkovalo na finančni položaj in konkurenčnost zadevne osebe.
- 18 Natančneje, člen 12(11) ZZNN določa, da z uvozom naftnega koksa nastane obveznost ustvarjanja zalog težkega kurilnega olja. Tako je tudi v obravnavanem primeru, saj je družba uvažala naftni koksi in je torej morala ustvariti zalogo težkega kurilnega olja, ne da bi smela ustvariti zalogo naftnega koksa.
- 19 Zato mora družba, da bi lahko izpolnila naloženo obveznost, kupiti težko kurilno olje, ki ga nima na voljo. Prav tako nima dovoljenja, ki bi ga morala imeti kot

- imetnik skladišča, da bi lahko zakonito samostojno (ne da bi plačala drugemu imetniku skladišča) skladiščila to gorivo. Poleg tega družba na podlagi ZZNN nima pravice zahtevati, da bi naložene količine zalog težkega kurilnega olja nadomestila z zalogami naftnega koksa.
- 20 Seznam naftnih derivatov, katerih zaloge je treba ustvariti, v skladu s členom 2(1) ZZNN, je veliko krajši od seznama proizvodov iz poglavja 3.4 Priloge, na katero se sklicuje člen 2(i) Direktive.
  - 21 Po mnenju predložitvenega sodišča je treba razjasniti, ali je treba Direktivo razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je bolgarska ureitev, v skladu s katero mora oseba oblikovati varnostne zaloge določene vrste proizvoda, ker je opravljala gospodarsko dejavnost (uvoz) z drugo vrsto naftnega derivata.
  - 22 Predložitveno sodišče meni, da je nacionalna ureitev v nasprotju z Direktivo in da Direktiva torej ni bila pravilno prenesena, kar vpliva na zakonitost izpodbijanega upravnega akta, to je odredbe.
  - 23 Ugotovitev takega nasprotja med določbami Direktive in nacionalnega zakona bi vplivala na zakonitost izpodbijane odredbe. Natančneje, v takem primeru bi bilo treba ugotoviti, da je bila odredba sprejeta na podlagi nacionalnega zakona, ki je v nasprotju z Direktivo, ki je akt prava Unije, oziroma je ne prenaša pravilno. Posledica tega bi bila, da bi bilo treba zadevni posamični upravni akt razglasiti za nič en v okviru tožbe, saj njegova ohranitev ne bi bila združljiva s pravom Unije. To potrjuje tudi obrazložitev iz točk 21 in 2 sodbe Simmenthal (C-106/77). V obravnavani zadevi bi razlaga Direktive pojasnila, ali obstaja protislovje ali ne.
  - 24 V skladu s členom 288, tretji odstavek, PDEU je direktiva za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod. Direktive so naslovljene na države članice. Države članice morajo sprejeti ukrepe za prenos, ki imajo pravne učinke na nacionalni ravni. Če direktiva v tem roku ni prenesena ali je prenesena le nezadostno, ni dvoma, da ne bo dosegla cilja, ki zavezuje države članice. Da bi se to preprečilo, lahko nacionalni upravni in sodni organi ob upoštevanju načela lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU neposredno uporabijo določbo direktive, ki ni bila pravilno prenesena. Vendar je pogoj za to, da je predpis jasn, natančen in nepogojen, tako da državi članici ne pušča nobenega polja proste presoje.
  - 25 Namen razlage Direktive in zgoraj navedenih določb direktive, za katero je zaprosilo predložitveno sodišče, je ugotoviti potrebno jasnost in nepogojnost, to je pojasniti, kakšna pooblastila imajo nacionalni organi pri posamičnem določanju zalog, da bi se dosegli ustrezni cilji, oziroma v kakšnem obsegu je mogoče naložiti obveznost podjetjem.
  - 26 Da bi se ugotovilo, kakšen pomen in vsebino Direktiva pravzaprav ima, pa je nujen predlog za sprejetje predhodne odločbe, saj je za razlago aktov prava Unije v skladu s členom 267 PDEU pristojno Sodišče Evropske unije.

- 27 Predložitveno sodišče meni, da mu bo razlaga Direktive v obravnavanem primeru omogočila pravilno rešitev spora v delu, v katerem obstajajo dvomi o razlagi navedene direktive.

DELOVNI DOKUMENT