Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 21. svibnja 2015.[1]

Predmet C-251/14

György Balázs
protiv
Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Mađarska))

„Usklađivanje zakonodavstava – Direktiva 98/70/EZ – Kakvoća benzinskih i dizelskih goriva – Tehnički standard kojim se postavljaju dodatni zahtjevi u vezi s kakvoćom goriva – Direktiva 98/34/EZ – Postupak pružanja informacija u području tehničkih standarda i propisa“

I – **Uvod**

1. Različite specifikacije za goriva država članica mogu negativno utjecati na unutarnje tržište. Iz tog je razloga Direktiva o gorivima[2] namijenjena tomu da se utvrđivanjem specifikacija uklone prepreke za trgovinu na području goriva. I europska politika za normizaciju, koju provode organizacije za normizaciju koje je Unija priznala, trebala bi u načelu olakšati slobodno kretanje robe i usluga[3].

2. Norma za dizelska goriva koju je donio Europski odbor za normizaciju (u daljnjem tekstu: CEN) sadržava, osim zahtjeva Direktive o gorivima, specifikaciju za plamišta dizelskog goriva. Mađarska je ovu CEN normu prenijela u nacionalnu normu koja se u načelu dobrovoljno primjenjuje. Specifikacija plamišta za prodaju dizela na benzinskim stanicama je obvezna samo zbog toga što mađarska odredba upućuje na tu potonju normu.

3. U ovom se postupku stoga prvo postavlja pitanje je li obvezujući karakter takve specifikacije spojiv s Direktivom o gorivima.

4. Osim toga, sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje o zahtjevima Direktive 98/34/EZ o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih standarda i propisa[4] koje mora ispuniti nacionalna odredba kojom se specifikacije sadržane u normi proglašavaju pravno obvezujućim.

1 — Izvorni jezik: njemački

2 — Direktiva 98/70/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 1998. o kakvoći benzinskih i dizelskih goriva i izmjeni Direktive Vijeća 93/12/EEZ (SL L 350, str. 58.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 61., str. 59.), kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 1882/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. rujna 2003. o prilagodbi odredbi u vezi s odborima koji pomažu Komisiji u obavljanju njezinih provedbenih ovlasti predviđenih aktima koji podliježu postupku iz članka 251. Ugovora o EZ-u, s Odlukom Vijeća 1999/468/EZ (SL L 284, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 96.).

3 — Opće smjernice o suradnji između CEN-a, CENELEC-a i ETSI-ja te Europske komisija i Europskog udruženja slobodne trgovine od 28. ožujka 2003. (SL C 91, str. 7.).

4 — Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 22. lipnja 1998. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih standarda i propisa te pravila o uslugama informacijskog društva (SL L 204, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 42., str. 58.), kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2006/96/EZ od 20. studenoga 2006. o prilagodbi određenih direktiva u području slobodnog kretanja robe zbog pristupanja Bugarske i Rumunjske (SL L 363, str. 81.).

II – **Pravni okvir**

A – *Pravo Unije*

1. Direktiva o gorivima

5. Svrha Direktive o gorivima opisana je u uvodnoj izjavi 1. kako slijedi:

„budući da neusklađenost zakona i upravnih mjera što su ih države članice usvojile o specifikacijama za konvencionalna i alternativna goriva koja koriste vozila opremljena motorima na obično paljenje i motorima na kompresijsko paljenje stvara zapreke trgovini u Zajednici i stoga može izravno utjecati na uspostavu i funkcioniranje unutarnjeg tržišta i na tržišno natjecanje na međunarodnoj razini između europske industrije vozila i rafinerijske industrije; budući da se sukladno odredbama članka 3.b Ugovora stoga čini potrebnim uskladiti zakone na tom području;“

6. Uvodna izjava 2. glasi:

„budući da članak 100.a stavak 3. Ugovora predviđa da će prijedlozi Komisije kojima je cilj uspostava i funkcioniranje unutarnjeg tržišta a koji se, između ostalog, odnose na zaštitu zdravlja i okoliša, uzeti kao polazište visoku razinu zaštite;“

7. U uvodnoj izjavi 20. navodi se:

„budući da bi državama članicama, kako bi zaštitile ljudsko zdravlje i/ili okoliš unutar posebnih aglomeracija ili ekološki osjetljivih područja s posebnim problemima kvalitete zraka, trebalo biti dopušteno, ovisno o postupku propisanom u ovoj Direktivi, da zahtijevaju da se odobri trgovina gorivima isključivo ako udovoljavaju specifikacijama za gorivo strožima od onih utvrđenih na temelju ove Direktive; budući da taj postupak predstavlja odstupanje od postupka informiranja utvrđenog u Direktivi 98/34/EZ […];“

8. Članak 1. Direktive o gorivima, kojim je uređeno njezino područje primjene, glasi:

„Ova Direktiva utvrđuje tehničke specifikacije u vezi sa zaštitom zdravlja i okoliša koje se odnose na goriva koja koriste vozila opremljena motorima na obično paljenje i motorima na kompresijsko paljenje.“

9. Kakvoća dizelskog goriva uređena je u članku 4. stavku 1. točki (e) Direktive o gorivima kako slijedi:

„Ne kasnije od 1. siječnja 2009. države članice [...] osiguravaju da dizelsko gorivo može biti na tržištu na njihovu području samo ako zadovoljava specifikaciju za okoliš iz Priloga IV. s iznimkom za najviši sadržaj sumpora do 10 mg/kg.“

10. Člankom 5. Direktive o gorivima predviđeno je slobodno kretanje goriva:

„Niti jedna država članica ne smije zabraniti, ograničiti ili spriječiti stavljanje na tržište goriva koja udovoljavaju zahtjevima ove Direktive.“

11. Člankom 6. Direktive o gorivima dopušta se državama članicama da pod određenim uvjetima donesu strože specifikacije u pogledu zaštite okoliša nego što su one propisane direktivom.

12. U Prilogu IV. Direktivi o gorivima utvrđene su specifikacije u pogledu zaštite okoliša za goriva na tržištu koja koriste vozila opremljena motorom na kompresijsko paljenje. Granične vrijednosti utvrđene su za sljedeće parametre: cetanski broj, gustoću pri 15 °C, destilaciju, policikličke aromatske ugljikovodike i sadržaj sumpora.

13. Direktiva o gorivima izmijenjena je Direktivom 2009/30/EZ[5] (u daljnjem tekstu: Direktiva 2009/30). U skladu sa svojim člankom 5. ta je direktiva o izmjeni stupila na snagu dvadesetog dana od dana objave u *Službenom listu*, to jest 25. lipnja 2009. te ju je u skladu s njezinim člankom 4. trebalo prenijeti do 31. prosinca 2010. Budući da je Mađarska Direktivu o gorivima prenijela tek zakonima iz 2010. i 2011., Direktiva 2009/30 ne može se primijeniti na ovaj slučaj koji potječe od porezne kontrole na temelju propisa o trošarinama od 5. listopada 2009.[6].

14. Međutim, valja istaknuti uvodnu izjavu 31. Direktive 2009/30, jer se tiče CEN Norme EN 590 na koju se odnosi ovaj postupak:

„Primjereno je prilagoditi Prilog IV. Direktivi 98/70/EZ kako bi se omogućilo stavljanje na tržište dizelskoga goriva sa sadržajem biogoriva (B7) većim od sadržaja predviđenog normom EN 590:2004 (B5). Tu normu treba ažurirati s tim u skladu i u njoj utvrditi granične vrijednosti tehničkih parametara koji nisu obuhvaćeni tim Prilogom, kao što su oksidacijska stabilnost, plamište, ostatak ugljika, sadržaj pepela, sadržaj vode, ukupno onečišćenje, korozija na bakru, mazivost, kinematički viskozitet, točka zamagljenja, točka začepljenja filtra goriva, sadržaj fosfora, indeks kiselosti, peroksidi, varijacija indeksa kiselosti, naslage na brizgaljkama i dodavanje aditiva za stabilnost.“

2. Direktiva 98/34

15. Prema Direktivi 98/34 države članice moraju se savjetovati s Komisijom prije nego što donesu određene propise koji bi mogli negativno utjecati na unutarnje tržište.

16. U članku 1. Direktive 98/34 sadržane su bitne definicije:

„3. ‚tehnička specifikacija‘, specifikacija sadržana u dokumentu kojim se utvrđuju svojstva koja mora imati određeni proizvod, kao što su razine kakvoće, radne značajke, sigurnost ili dimenzije, uključujući zahtjeve koji se odnose na naziv pod kojim se proizvod prodaje, terminologiju, simbole, ispitivanje i metode ispitivanja, pakiranje, obilježavanje i označivanje te postupke ocjene sukladnosti proizvoda. […]

6. ‚norma‘, tehnička specifikacija za višekratnu ili trajnu uporabu, koju je prihvatilo priznato normirno tijelo, čije zadovoljenje nije obvezno i koja se može svrstati u jednu od sljedećih kategorija:

— […]“

— europska norma: norma dostupna javnosti koju je prihvatilo europsko normirno tijelo,

— nacionalna norma: norma dostupna javnosti koju je prihvatilo nacionalno normirno tijelo;

[…]

5 — Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o izmjeni Direktive 98/70/EZ u pogledu specifikacije benzina, dizelskoga goriva i plinskog ulja i uvođenju mehanizma praćenja i smanjivanja emisija stakleničkih plinova, o izmjeni Direktive Vijeća 1999/32/EZ u pogledu specifikacije goriva koje se koristi na plovilima na unutarnjim plovnim putovima i stavljanju izvan snage Direktive 93/12/EEZ (SL L 140, str. 88.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 55., str. 187.).

6 — Vidjeti mađarske provedbene odredbe za ovu direktivu koje su navedene na Eurlexu.

11. ‚tehnički propis', tehničke specifikacije i ostali zahtjevi ili propisi koji se odnose na usluge, uključujući odgovarajuće administrativne odredbe pridržavanje kojih je obavezno, *de jure* ili *de facto*, kada je riječ o stavljanju na tržište, pružanju neke usluge, poslovnom nastanu nekog operatera usluga ili korištenju u nekoj državi članici ili najvećem dijelu iste, kao i zakonima i drugim propisima država članica [...] koji zabranjuju proizvodnju, uvoz, marketing ili korištenje nekog proizvoda ili zabranjuju pružanje ili korištenje neke usluge ili poslovni nastan kao operatera usluga.

De facto tehnički propisi uključuju:

— zakone i druge propise neke države članice koji se odnose na tehničke specifikacije [...] pridržavanje kojih ostavlja dojam usklađenosti s obvezama što ih nameću gore spomenuti zakoni i drugi propisi,

– […]"

B – *Europske norme*

17. Unija i EFTA priznaju CEN kao europsku organizaciju za normizaciju [7]. On je tek 1993. prvi puta usvojio normu za europska dizelska goriva (EN 590:1993), koja je propisivala plamište od najmanje 55 °C te je ista vrijednost bila preuzeta u normama EN 590:1999, EN 590:2009 i EN 590:2013 koje su je zamijenile.

C – *Mađarsko pravo*

1. Ministarska uredba o zahtjevima u vezi s kakvoćom goriva

18. Ministarskom uredbom 20/2008 ministarstva prometa, komunikacija i energije od 22. kolovoza 2008. o zahtjevima u vezi s kakvoćom goriva (u daljnjem tekstu: Ministarska uredba) prenosi se u skladu s njezinim člankom 9. stavku 1. točkom C Direktiva 2003/17/EZ o izmjeni Direktive o gorivima [8] (u daljnjem tekstu: Direktiva 2003/17). Odstupanja od direktive nisu vidljiva.

2. Zakon o nacionalnoj normizaciji

19. Člankom 6. Zakona XXVIII iz 1995. o nacionalnoj normizaciji (u daljnjem tekstu: Zakon o nacionalnoj normizaciji) uređen je obvezujući karakter nacionalne norme kako slijedi:

„(1) Primjena nacionalne norme je dobrovoljna.

(2) Pravna norma s tehničkim sadržajem može upućivati na nacionalnu normu čija primjena znači da su relevantni uvjeti u vezi s navedenom pravnom normom ispunjeni.

[…]"

7 — Vidjeti Opće smjernice o suradnji između CEN-a, CENELEC-a i ETSI-ja te Europske komisija i Europskog udruženja slobodne trgovine navedene u bilješci 3. i Prilog I. Uredbi (EU) br. 1025/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada o europskoj normizaciji (SL L 316, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 64., str. 285.) koja je stupila na snagu 1. siječnja 2013.

8 — Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 3. ožujka 2003. o izmjeni Direktive 98/70/EZ o kakvoći benzina i dizelskih goriva (SL L 76, str. 10.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 55., str. 46.).

3. Zakon o trošarinama

20. Članom 110. stavkom 13. Zakona CXXVII iz 2003. o posebnim pravilima o trošarinama i stavljanju u prodaju proizvoda na koje se plaćaju trošarine (u daljnjem tekstu: Zakon o trošarinama) uređena je, među ostalim, prodaja biodizela:

„Iz spremnikâ [benzinskih postaja, osim onih koje opskrbljuju zrakoplove] mogu se prodavati samo [...] plinsko ulje koje je obuhvaćeno tarifnim brojem 2710 19 41, mazut obuhvaćen tarifnim brojevima 2710 19 41 i 2710 19 45 [...] kao i biodizel i etanol E85 koji su u skladu s važećim mađarskim normama, i to samo putem pumpe za gorivo. [...]

[…]“

III – **Činjenično stanje i prethodni postupak**

21. Dana 5. listopada 2009. prvostupanjsko upravno tijelo je zalihe dizelskog goriva G. Balásza podvrgnulo poreznoj kontroli na temelju propisa o trošarinama.

22. Tijekom analize uzorka koji je tom prilikom prikupljen utvrđeno je da plamište dizelskog goriva nije bilo u skladu s odredbama mađarske norme MSZ EN 590:2009. Naime, ono je iznosilo 44 °C umjesto predviđenih 55 °C[9]. Na dan porezne kontrole ta norma nije bila dostupna na mađarskom jeziku.

23. À Kiskőrös, lokalna ispostava financijske uprave županije Bács-Kiskun, koja je dio nacionalne porezne uprave, 21. ožujka 2013. utvrdio je da je G. Balázs povrijedio Zakon o trošarinama i naložio mu je plaćanje iznosa od 4.418.080 mađarskih forinti (HUF) s osnove porezne novčane kazne, 883.616 HUF s osnove trošarina, te 58.900 HUF s osnove troškova vještačenja. Regionalna porezna uprava regije Dél-alföld koja je dio nacionalne porezne i carinske uprave potvrdila je tu odluku 13. lipnja 2013.

24. G. Balász osporava tu odluku pred sudom za upravne i radne sporove u Kecskemétu (u daljnjem tekstu: sud koji je uputio zahtjev). U ovom postupku navedeni sud uputio je Sudu sljedeća pitanja:

„1. Treba li članak 4. stavak 1. i članak 5. Direktive o gorivima tumačiti na način da se, osim zahtjeva u vezi s kakvoćom koji su određeni u nacionalnom propisu donesenom na temelju navedene direktive, opskrbljivačima goriva ne mogu nametnuti dodatni zahtjevi u vezi s kakvoćom u odnosu na one sadržane u spomenutoj direktivi propisane nacionalnom normom?

2. Treba li članak 1. točke 6. i 11. Direktive 98/34 tumačiti na način da, ako je na snazi tehnički propis (u ovom slučaju ministarska uredba donesena na temelju zakonodavne ovlasti), primjena nacionalne norme donesene na istom području može biti samo dobrovoljna, odnosno da zakonom ne može biti određena njezina obvezna primjena?

3. Ispunjava li norma, koja u trenutku kada se prema stajalištu upravne vlasti trebala primijeniti nije bila dostupna na nacionalnom jeziku, kriterij iz članka 1. točke 6. Direktive 98/34/EZ, u skladu s kojim nacionalna norma treba biti dostupna javnosti?“

25. Pisana očitovanja podnijeli su G. Balázs, Helenska Republika, Mađarska i Europska komisija. Na raspravi od 23. travnja 2015. također je sudjelovala Regionalna porezna uprava regije Dél-alföld, dok su G. Balázs i Grčka izostali.

9 — U zahtjevu za prethodnu odluku je vjerojatno zbog pogreške u pisanju navedeno da je normom predviđeno plamište od 53°C.

IV – **Pravna ocjena**

26. Na raspravi je Regionalna porezna uprava navela da pitanja suda koji je uputio zahtjev nisu u vezi s glavnim postupkom. Pobijanom odlukom samo se traži plaćanje neplaćenih trošarina. Povreda specifikacija za dizelska goriva nije sankcionirana.

27. Ukoliko je Regionalna porezna uprava time htjela pokazati da zahtjev za prethodnu odluku nije relevantan za odlučivanje u sporu i da je stoga nedopušten, valja istaknuti da u vezi s ocjenom relevantnosti sud koji je uputio zahtjev raspolaže diskrecijski pravom, koje Sud načelno ne nadzire, osim u slučaju očite pogreške [10].

28. Međutim, Regionalna porezna uprava je nakon naknadnog pitanja priznala da je rezultat ispitivanja plamišta korišten za utvrđenje da je G. Balász prodavao gorivo za koje se plaća viši porez od onoga koji se primjenjuje na oporezovano dizelsko gorivo. Shodno tomu su zahtjevi u pogledu plamišta relevantni za oporezivanje dotičnog goriva. Samo iz tog razloga, pitanja suda koji je uputio zahtjev, čak i prema argumentaciji Regionalne porezne uprave, očito nisu nevažna za odluku u glavnom postupku.

29. Stoga valja odgovoriti na zahtjev za prethodnu odluku.

A – *Prvo pitanje – dodatni zahtjevi u pogledu goriva*

30. Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev želi u bitnome znati smiju li države članice pored zahtjeva Direktive o gorivima utvrditi daljnje zahtjeve u vezi s kakvoćom radi stavljanja dizelskih goriva na tržište.

1. Odstupanje od članka 5. Direktive o gorivima

31. U skladu s člankom 5. Direktive o gorivima niti jedna država članica ne smije zabraniti, ograničiti ili spriječiti stavljanje na tržište goriva koja udovoljavaju zahtjevima te direktive.

32. Suprotno onomu što tvrde Mađarska i Grčka, time nisu postavljeni samo minimalni zahtjevi. Naprotiv, treba se složiti sa stajalištem Komisije da se tom direktivom – uz pridržaj zaštitne klauzule iz članka 6. Direktive o gorivima [11] – određuje zabrana stvaranja prepreka za pristup tržištu na području primjene direktive [12].

33. Ovo tumačenje Direktive o gorivima ne proizlazi samo iz njezina teksta, nego je i u skladu s njezinom pravnom osnovom i ciljem koji proizlazi iz njezinih uvodnih izjava.

34. Direktiva je naime izvorno donesena na temelju nadležnosti u području unutarnjeg tržišta iz članka 100.A UEZ-a (kasnije članak 95. UEZ-a, a sada članak 114. UFEU-a). Izmjene te direktive donesene do nastanka činjenica u glavnom postupku, a osobito Direktivom 2003/17, uslijedile su na temelju nadležnosti u području unutarnjeg tržišta iz članka 95. UEZ-a. U svim verzijama ta nadležnost omogućava usklađivanje propisa država članica. U skladu s tim, uvodna izjava 1. Direktive o gorivima kao svoj cilj utvrđuje usklađivanje propisa država članica, to jest uklanjanje mogućih razlika.

10 — Presude Križan i dr. (C-416/10, EU:C:2013:8, t. 54.) i Quelle (C-404/06, EU:C:2008:231, t. 19. i 20.).

11 — Vidjeti o tome sljedeće t. 34. i 42.

12 — Vidjeti presudu Belgische Petroleum Unie i dr. (C-26/11, EU:C:2013:44, t. 33. i 36.).

35. Ovaj cilj Direktive o gorivima u vidu uklanjanja prepreka za trgovinu ne bi se mogao ostvariti ako bi države članice bile slobodne proširiti tamo predviđene zahtjeve u vezi s gorivima. Te odredbe Direktive o gorivima ne treba stoga shvatiti kao minimalna pravila, nego iscrpno uređenje [13].

36. To tumačenje podupire regulatorna veza između pravila o zabrani iz članka 5. Direktive o gorivima i zaštitne klauzule iz članka 6., koja je već predviđena u pravilu o nadležnosti u području unutarnjeg tržišta iz sadašnjeg članka 114. stavka 10. UFEU-a: člankom 6. Direktive o gorivima dopušteno je državama članicama da pod usko definiranim pretpostavkama i uz pridržaj europskog postupka ispitivanja donesu strože specifikacije u pogledu okoliša. Ovo je još jednom poduprto uvodnom izjavom 20. Direktive o gorivima u skladu s kojom bi državama članicama trebalo biti dopušteno, ovisno o postupku propisanom u toj direktivi, da zahtijevaju da se odobri trgovina gorivima isključivo ako udovoljavaju specifikacijama za gorivo strožima od onih utvrđenih na temelju te direktive.

37. Ove stroge pretpostavke za odstupanje od Direktive o gorivima nužne su samo zato što njome nisu utvrđeni minimalni zahtjevi, nego je taksativne naravi [14].

38. Naposljetku i nasuprot stajalištu Regionalne porezne uprave, ne postoji razlog da se trgovcima na malo kao što je G. Balázs uskrati mogućnost pozivanja na članak 5. Direktive o gorivima. Baš naprotiv: države članice mogu bez problema zaobići tu zabranu ako ona ne bi vrijedila za maloprodajnu razinu.

2. Područje primjene Direktive

39. Zabrana iz članka 5. Direktive o gorivima je, međutim, ograničena na područje primjene direktive [15]. U skladu s člankom 1. njezin predmet su tehničke specifikacije *u vezi sa zaštitom zdravlja i okoliša* koje se odnose na goriva koja koriste vozila opremljena motorima na obično paljenje i motorima na kompresijsko paljenje [16].

40. Iz te regulatorne veze s člankom 1. Direktive o gorivima proizlaze dva zaključka.

41. Kao što sam već istaknula u svojem mišljenju u predmetu Belgische Petroleum Unie i dr., zabranu iz članka 5. Direktive o gorivima ne treba razumjeti u smislu sveobuhvatnih zabrana ograničenja temeljnih sloboda. Shodno tomu, članak 5. Direktive o gorivima ne protivi se svakoj zabrani stavljanja na tržište goriva koja odgovaraju normama, nego se može odnositi najviše samo na *tehničke* specifikacije goriva. To znači da na primjer propisi o cijenama, odredbe o reklamiranju goriva ili oporezivanje mineralnih proizvoda nisu obuhvaćene zabranom ograničenja iz članka 5. Direktive o gorivima [17].

42. U predmetnom slučaju tomu valja dodati da se zabrana iz članka 5. Direktive o gorivima uopće ne odnosi na sve tehničke specifikacije za goriva, nego tehničke specifikacije iz članka 1. „*u vezi sa zaštitom zdravlja i okoliša*“. Ovo potvrđuje uvodna izjava 2. Direktive o gorivima prema kojoj je prijedlog Komisije kao polazište uzeo visoku razinu zaštite u odnosu na zaštitu zdravlja i okoliša, pri čemu nisu spomenuta područja „sigurnosti“ i „zaštite potrošača“, za koje je s tim u vezi također navedeno da potpadaju u nadležnost u području unutarnjeg tržišta.

13 — Vidjeti u tom smislu presude Komisija/Danska (278/85, EU:C:1987:439, t. 22.) i Cindu Chemicals i dr. (C-281/03 i C-282/03, EU:C:2005:549, t. 44.).

14 — Vidjeti presude Komisija/Francuska (C-52/00, EU:C:2002:252, t. 19. i 20.), Komisija/Grčka (C-154/00, EU:C:2002:254, t. 15. i 16.) i González Sánchez (C-183/00, EU:C:2002:255, t. 28. i 29.).

15 — U vezi s propisom o kemijskim proizvodima vidjeti presudu Toolex (C-473/98, EU:C:2000:379, t. 27. i sljedeće).

16 — Vidjeti moje mišljenje u predmetu Belgische Petroleum Unie i dr. (C-26/11, EU:C:2012:480, t. 43.).

17 — Vidjeti moje mišljenje u predmetu Belgische Petroleum Unie i dr. (C-26/11, EU:C:2012:480, t. 41. i sljedeće).

43. Ta dva područja nisu niti direktivama o izmjeni 2000/71 i 2003/17 uključena u područje primjene Direktive o gorivima [18]. Umjesto toga, i uvodna izjava 2. Direktive 2003/17 spominje i dalje samo „zdravlje i zaštitu okoliša“. Pri tome valja poći od toga da bi upravo pojam „sigurnosti“ kod specifikacije plamišta dizela bio od posebnog interesa, jer uključuje tehničku sigurnost robe [19].

44. Doduše, zadnja direktiva o izmjeni, Direktiva 2009/30, sadržava također posebne odredbe o metalnim aditivima gorivu koje je Sud pripisao cilju zaštite potrošača [20]. Međutim, pitanje je jesu li ta pravila namijenjena iscrpnom usklađivanju zaštite potrošača. Uostalom, ona još nisu primjenjiva u glavnom postupku. Stoga Sud ne treba u ovom postupku zauzeti stajalište o njima.

45. U skladu s tim ciljem Direktive o gorivima ograničenim na zaštitu zdravlja i okoliša, zaštitna klauzula iz članka 6. stavka 1. Direktive o gorivima dopušta državama članicama da samo dopunski propišu takve strože specifikacije u pogledu zaštite okoliša, „da zaštite zdravlje stanovništva u određenoj zasebnoj sredini ili okolišu, u posebnim ekološki ili okolišno osjetljivim područjima“. Stoga je cilj iznimno dopuštenih mjera također ograničen na zaštitu zdravlja i okoliša.

46. Stoga se Direktivom o gorivima ne usklađuju specifikacije s obzirom na aspekte o sigurnosti i zaštiti potrošača.

47. Shodno tomu članak 5. Direktive o gorivima se, doduše, protivi načelno svim nacionalnim propisima koji se nadovezuju na tehničke specifikacije u vezi sa zaštitom zdravlja i okoliša, ali ne i na druge specifikacije, osobito ako su namijenjeni sigurnosti goriva ili zaštiti potrošača.

3. Primjena zabrane ograničenja iz članka 5. Direktive o gorivima

48. U Mađarskoj postoje dva propisa kojima je uređeno stavljanje goriva na tržište: Ministarska uredba i Zakon o trošarinama.

49. Mađarskom Ministarskom uredbom, u skladu s njezinim člankom 9., prenose se zahtjevi u vezi s kakvoćom iz Direktive o gorivima, kako su utvrđeni Direktivom o izmjeni 2003/17. Osim toga, sama Ministarska uredba ne sadržava nikakve zahtjeve u vezi s dizelskim gorivima, kao što je granica za plamište, koji premašuju one iz važeće verzije Direktive o gorivima. Njome se također ne proglašavaju pravno obvezujućim mogući dodatni zahtjevi koji se odnose na prodaju dizelskih goriva i koji su sadržani u nacionalnoj odnosno europskoj normi. U skladu s člankom 3. stavkom 2. Ministarske uredbe važi samo pretpostavka da goriva koja odgovaraju zahtjevima utvrđenim odnosnom važećom nacionalnom ili odgovarajućom normom, ispunjavaju zahtjeve Ministarske uredbe.

50. Iz toga se ne može zaključiti da postoji povreda članka 5. Direktive o gorivima.

51. Mađarska norma MSZ EN 590:2009, koja odgovara CEN normi EN 590:2009, sadržava, doduše, dodatne zahtjeve koji se odnose na prodaju dizelskih goriva, osobito graničnu vrijednost za plamište, no u skladu s člankom 6. stavkom 1. mađarskog Zakona o normizaciji nacionalna norma se u načelu dobrovoljno primjenjuje.

18 — Nasuprot tomu, zadnja Direktiva o izmjeni 2009/30 sadržava, osobito na poticaj Parlamenta, i odredbe koje je Sud pripisao cilju zaštite potrošača; vidjeti presudu Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, t. 48., 49., 55., 56., 88., 92. i 95.). Međutim, te izmjene još nisu primjenjive u glavnom postupku.

19 — Pipkorn, J., Bardenhewer-Rating, A., Taschner, H. C., u: von der Groeben, H., Schwarze, J. (Hrsg.), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, 6. izd., Nomos, Baden-Baden 2003., sv. 2., članak 95. UEZ-a, str. 1436., t. 72., S. Tietje, u: Grabitz/Hilf/Nettesheim (izd.), *Das Recht der Europäischen Union*, 43. dopunjeno izd. ožujak 2011., članak 114. UFEU-a, t. 146.; Kahl, u: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 4. izd. 2011., članak 114. UFEU-a, t. 36.; Leible/Schröder, u: Streinz (izd.), *EUV/AEUV*, 2. izd. 2012., članak 114. UFEU-a, t. 80.

20 — Presuda Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, t. 48., 49., 55., 56., 88., 92. i 95.).

52. Međutim, u članku 110. stavku 13. mađarski Zakon o trošarinama sadrži odredbu o prodaji dizelskih goriva: u skladu s njom benzinske stanice smiju prodavati samo dizelska goriva koja odgovaraju važećoj mađarskoj normi. Time norma i njezini dodatni zahtjevi koji se odnose na prodaju dizelskih goriva postaju pravno obvezujući prema mađarskom pravu.

53. Doduše, člankom 110. stavkom 13. Zakona o trošarinama uređeni su na prvi pogled samo načini prodaje, to jest uređeno je koji se proizvodi smiju prodavati na benzinskim postajama. Budući da su benzinske postaje u praksi jedina prodajna mjesta koja koriste krajnji potrošači, zapravo se radi o zahtjevima u pogledu dizelskog goriva kao proizvoda, koji se ne mogu smatrati tek načinima prodaje [21].

54. Tehnička specifikacija plamišta ne počiva, međutim, na razlozima zaštite zdravlja i okoliša – što u skladu s člankom 1. Direktive o gorivima čini pretpostavku za njezinu primjenu – nego na razlozima sigurnosti i zaštite potrošača.

55. Plamište materijala upućuje na njegovu zapaljivost i eksplozivnost, dakle na relevantan aspekt sigurnosti proizvoda. Ono označuje, naime, najnižu temperaturu pri kojoj toliko goriva isparava da sa zrakom čini smjese koje se mogu zapaliti kompresijom odnosno svjećicama [22].

56. Osim toga, sve stranke su se na raspravi usuglasile o tome da je pridržavanje plamišta koje je predviđeno u normi važno za funkcionalnost i zaštitu motora motornih vozila. Taj je parametar namijenjen stoga i zaštiti potrošača od šteta na njihovim vozilima.

57. Shodno tomu, članak 5. Direktive o gorivima nije primjenjiv barem što se tiče specifikacije plamišta dizelskog goriva.

58. Taj zaključak potvrđuje okolnost da zakonodavac Unije u uvodnoj izjavi 31. Direktive o izmjeni 2009/30 izravno poziva na to da se prilagodi CEN norma EN 590:2004 i utvrde granične vrijednosti tehničkih parametara koji nisu obuhvaćeni Direktivom o gorivima, među ostalim plamište. Taj poziv ne bi imao mnogo smisla ako bi se sama Direktiva o gorivima protivila takvim dodatnim zahtjevima. Naime, iako CEN norma kao takva nije pravno obvezujuća, ima smisla da se u njoj sadržani parametri učine pravno obvezujućim, i to barem u mjeri u kojoj se njima osigurava sigurnost proizvoda.

59. Izostanak usklađenih zahtjeva za specifikacije goriva koje počivaju na sigurnosti ne daje, međutim, državama članicama neograničenu diskrecijsku ovlast da u pogledu stavljanja goriva na tržište uvedu takve nacionalne tehničke specifikacije [23].

60. Ako određeno područje nije iscrpno usklađeno na razini Unije, država članica smije, naime, podvrgnuti stavljanje na tržište proizvoda samo onim zahtjevima koji su u skladu s obvezama iz Ugovora, a osobito s načelom slobodnog kretanja robe iz članaka 34. UFEU-a i 36. UFEU-a [24]. Osim toga, sukladno članku 8. Direktive 98/34, na njoj je da Komisiji dostavi, prije njihova stupanja na snagu, prijedloge propisa kojima se tehničkim specifikacijama dodjeljuje obvezujući karakter kako bi se omogućio preventivni nadzor s obzirom na odredbe o slobodnom kretanju robe [25].

21 — Presude Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, t. 30.) i Dynamic Medien (C-244/06, EU:C:2008:85, t. 31.).

22 — Za tehničku definiciju vidjeti na primjer http://www.urz.uni-heidelberg.de/saphelp/helpdata/DE/35/26bf45afab52b9e10000009b38f974/content.htm, zadnji put posjećena 13. travnja 2015.

23 — Mišljenje nezavisne odvjetnice V. Trstenjak u predmetu Fra.bo (C-171/11, EU:C:2012:176, t. 22.), vidjeti presude Lidl Magyarország (C-132/08, EU:C:2009:281, t. 45.) i Brandsma (C-293/94, EU:C:1996:254, t. 10. i sljedeće).

24 — Presuda Komisija/Portugal (C-432/03, EU:C:2005:669, t. 35.). Vidjeti također presudu Toolex (C-473/98, EU:C:2000:379, t. 33.).

25 — Vidjeti presude CIA Security International (C-194/94, EU:C:1996:172, t. 40.), Lidl Italia (C-303/04, EU:C:2005:528, t. 22.), Sandström (C-433/05, EU:C:2010:184, t. 42.) i Belgische Petroleum Unie i dr. (C-26/11, EU:C:2013:44, t. 49.).

4. Odgovor na prvo prethodno pitanje

61. U ovim okolnostima valja na prvo prethodno pitanje odgovoriti da se Direktivom o gorivima u potpunosti usklađuju samo tehničke specifikacije dizelskog goriva koje su povezane sa zaštitom zdravlja i okoliša. Nasuprot tomu, zabrana iz članka 5. Direktive o gorivima ne sprječava državu članicu da utvrdi dodatne specifikacije za gorivo koje se odnose na sigurnosne aspekte, primjerice na graničnu vrijednost za plamište dizelskih goriva.

B – *Drugo pitanje – obvezujući karakter normi pored tehničkih propisa*

62. Drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev želi znati, proizlazi li iz definicija „norme“ u članku 1. točki 6. Direktive 98/34 i „tehničkog propisa“ u točki 11., da u određenom području pored pravno obvezujućeg tehničkog propisa smiju postojati samo pravno neobvezujuće „norme“.

63. Temelj za ovo pitanje je očito okolnost da je „norma“ u skladu s člankom 1. točkom 6. Direktive 98/34 pravno neobvezujuća, dok je „tehnički propis“ u skladu s točkom 11. pravno obvezujući.

64. U Mađarskoj postoji tehnička specifikacija za dizelska goriva koja je neposredno pravno obvezujuća, to jest Ministarska uredba kojom se prenosi Direktiva o gorivima. Međutim, na temelju članka 110. stavka 13. mađarskog Zakona o trošarinama, važeća mađarska norma primjenjiva na prodaju dizelskih goriva na benzinskim postajama pravno je obvezujuća.

65. U tom pogledu prvo treba utvrditi da u skladu s člankom 8. stavkom 1. prvim podstavkom Direktive 98/34 i norma može postati pravno obvezujuća, ako država članica europsku ili međunarodnu normu, na primjer CEN normu, prenese u tehnički propis. Ne postoji razlog zašto bi takav prijenos bio isključen u slučaju nacionalnih normi, osobito kada te norme sa svoje strane odgovaraju CEN normama.

66. Osim toga, Direktiva 98/34 ne sadržava odredbe kojima bi se spriječila država članica da na određenom području više tehničkih specifikacija proglasi pravno obvezujućim.

67. Niti razlika između pravno neobvezujućih normi i pravno obvezujućih propisa ne isključuje da istovremeno postoji više pravno obvezujućih tehničkih propisa. Ta razlika služi samo primjeni različitih postupaka pružanja informacija koji su za norme utvrđeni u člancima 2. do 6. Direktive 98/34, a za tehničke propise u člancima 8. i 9.

68. Ako bi usporedno važenje više uređenja dovelo do sumnje oko toga koje se norme valja pridržavati, time bi se postavila pitanja s aspekta prava Unije samo ako bi se zadiralo u odredbe prava Unije. To bi se eventualno moglo odnositi na specifikacije Direktive o gorivima, ali zahtjev za prethodnu odluku ne sadržava nikakve naznake o tome, da bi na njihovu primjenu u Mađarskoj postojao negativan utjecaj. U svakom slučaju, Direktiva 98/34 ne sadržava nikakve odredbe o takvom sukobu propisa.

69. Stoga na drugo pitanje valja odgovoriti da se Direktivom 98/34 ne zabranjuje državama članicama da kada je tehnički propis na snazi u zakonskoj odredbi predvide obveznu primjenu dodatne nacionalne norme donesene na tom području.

C – *Treće pitanje – dostupnost na nacionalnom jeziku*

70. Trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev želi znati, ispunjava li nacionalna norma, koja u trenutku kada se prema stajalištu upravne vlasti trebala primijeniti nije bila dostupna na nacionalnom jeziku, kriterij iz članka 1. točke 6. Direktive 98/34/EZ, u skladu s kojim nacionalna norma treba biti dostupna javnosti.

71. Ovo se pitanje odnosi na to da mađarska norma MSZ EN 590:2009 u vrijeme povrede prema zahtjevu za prethodnu odluku nije bila dostupna na mađarskom, nego samo na engleskom jeziku.

72. Zasebno razmatrajući nije jasno u kojoj je mjeri za odluku u glavnom postupku relevantna okolnost odgovara li mađarska norma definiciji iz članka 1. točke 6. Direktive 98/34. Moje shvaćanje ovog pitanja je da se njime zapravo želi saznati protivi li se Direktiva 98/34 obvezujućem karakteru tehničke specifikacije koja nije dostupna javnosti, jer nije dostupna na nacionalnom jeziku.

73. Pri tome je prvo dvojbeno pretpostavlja li dostupnost javnosti u smislu članka 1. točke 6. Direktive dostupnost na nacionalnom jeziku. Kriterij dostupnosti javnosti nije, naime, naveden samo u vezi s nacionalnim normama, nego i s europskim i međunarodnim normama. Međutim, u pretežitom broju država članica obje potonje vrste normi neće postojati na nacionalnom jeziku. Službeni jezici CEN-a/CENELEC-a su njemački, engleski i francuski [26]. Pri tome se ne zahtijeva da norma postoji na sva tri jezika. Budući da bi zakonodavcu Unije ta okolnost morala biti poznata, ne može se smatrati da dostupnost javnosti pretpostavlja dostupnost na odnosnom nacionalnom jeziku.

74. Ovdje se doduše ne mora odlučiti, vrijedi li to i za nacionalne norme. Naime, glavni postupak ne odnosi se na učinke norme kao pravno neobvezujuće tehničke specifikacije, nego na *obvezujući karakter* specifikacija koje su sadržane u normi. Stoga se radi o učinkovitosti tehničkih propisa u smislu članka 1. točke 11. Direktive 98/34.

75. Definicija tehničkog propisa ne sadržava, međutim, niti obilježje dostupnosti javnosti niti naznaku o jeziku propisa. Uostalom, ni ostale odredbe Direktive 98/34 ne upućuju, što se tiče primjenjivosti tehničkih propisa, na jezik na kojem se ti propisi sastavljaju.

76. Slijedom toga valja na treće pitanje odgovoriti da se Direktivom 98/34 ne zahtijeva da države članice učine tehničke propise dostupnim na svojem službenom jeziku.

V – **Zaključak**

77. Stoga predlažem Sudu da na zahtjev za prethodnu odluku odgovori kako slijedi:

1. Direktivom 98/70/EZ o kakvoći benzinskih i dizelskih goriva kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 1882/2003 u potpunosti se usklađuju samo tehničke specifikacije dizelskog goriva koje su povezane sa zaštitom zdravlja i okoliša. Nasuprot tomu, zabrana iz članka 5. Direktive 98/70 ne sprječava državu članicu da utvrdi dodatne specifikacije za gorivo koje se odnose na sigurnosne aspekte, primjerice na graničnu vrijednost za plamište dizelskih goriva.

2. Direktivom 98/34/EZ o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih standarda i propisa te pravila o uslugama informacijskog društva kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2006/96/EZ ne zabranjuje se državama članicama da kada je tehnički propis na snazi u zakonskoj odredbi predvide obveznu primjenu dodatne nacionalne norme donesene na tom području.

3. Direktivom 98/34 ne zahtijeva se da države članice učine tehničke propise dostupnim na svojem službenom jeziku.

26 — Vidjeti odjeljak 8. dijela 2. Poslovnika CEN-a/CENELEC-a – Zajednička pravila za normizacijski rad, http://boss.cen.eu/ref/IR2_D.pdf, zadnji put posjećena 13. travnja 2015.