Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 21 maja 2015 r.[1]

Sprawa C-251/14

György Balázs
przeciwko
Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

złożony przez Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Węgry)]

Zbliżenie przepisów — Dyrektywa 98/70/WE — Jakość benzyny i olejów napędowych — Dodatkowe kryteria jakościowe normy technicznej — Dyrektywa 98/34/WE — Procedura udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych

I – **Wprowadzenie**

1. Różnice w specyfikacjach paliw państw członkowskich mogą negatywnie oddziaływać na rynek wewnętrzny. Dlatego też celem dyrektywy paliwowej[2] jest ograniczenie niektórych barier handlowych w dziedzinie paliw przez ustalenie specyfikacji. Także europejska polityka normalizacyjna prowadzona przez uznane przez Unię organizacje normalizacyjne powinna zasadniczo ułatwiać swobodny przepływ towarów i usług[3].

2. Jedna z norm Europejskiego Komitetu Normalizacyjnego (zwanego dalej „CEN"), dotycząca olejów napędowych zawiera wykraczającą poza wymogi dyrektywy paliwowej specyfikację odnoszącą się do temperatury zapłonu oleju napędowego. Węgry wprowadziły tę normę CEN do normy krajowej, która zasadniczo znajduje zastosowanie na zasadzie dobrowolności. Dopiero w wyniku tego, że pewne węgierskie uregulowanie odnosi się do tej normy, specyfikacja dotycząca temperatury zapłonu stała się wiążąca dla sprzedaży oleju napędowego na stacjach paliw.

3. Dlatego też w niniejszym postępowaniu pojawia się najpierw zagadnienie, czy wiążący charakter takiej specyfikacji jest zgodny z dyrektywą paliwową.

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dyrektywa 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 1998 r. odnosząca się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 93/12/EWG (Dz.U. L 350, s. 58 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 23, s. 182), w brzmieniu rozporządzenia (WE) nr 1882/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 września 2003 r. dostosowującego do decyzji Rady 1999/468/WE przepisy odnoszące się do komitetów, które wspomagają Komisję w wykonywaniu jej uprawnień wykonawczych ustanowionych w instrumentach podlegających procedurze określonej w art. 251 traktatu (Dz.U. L 284, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 1, t. 4, s. 447).

3 — Zobacz Ogólne wytyczne dotyczące współpracy pomiędzy CEN, CENELEC oraz ETSI a Komisją Europejską i Europejskim Stowarzyszeniem Wolnego Handlu z dnia 28 marca 2003 r. (Dz.U. C 91, s. 7).

4. Ponadto sąd odsyłający zwraca się z pytaniami dotyczącymi wymogów wynikających z dyrektywy 98/34/WE ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych [4] dla uregulowania krajowego, które nadaje moc wiążącą specyfikacji zawartej w normie.

II – **Ramy prawne**

A – *Prawo Unii*

1. Dyrektywa paliwowa

5. Cel dyrektywy paliwowej jest opisany w jej motywie 1 w sposób następujący:

„Różnice w przepisach ustawowych lub administracyjnych, przyjmowanych przez państwa członkowskie w zakresie specyfikacji paliw klasycznych i paliw zastępczych wykorzystywanych w pojazdach wyposażonych w silniki z zapłonem iskrowym i silniki z zapłonem samoczynnym, tworzą bariery dla handlu we Wspólnocie i mogą w ten sposób bezpośrednio wpływać na ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego, a także na międzynarodową konkurencyjność europejskich przemysłów samochodowego i rafinacyjnego; dlatego wydaje się konieczne, zgodnie z przepisami art. 3b traktatu, zbliżenie przepisów ustawowych w tej dziedzinie".

6. Motyw 2 dyrektywy stanowi:

„Artykuł 100a ust. 3 traktatu przewiduje, że wnioski Komisji, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego i dotyczą, między innymi, zdrowia i ochrony środowiska, przyjmują za podstawę wysoki poziom ochrony".

7. W motywie 20 przewidziano:

„W celu ochrony zdrowia ludzkiego lub środowiska, w szczególnych aglomeracjach lub szczególnych obszarach wrażliwych ekologicznie, mających szczególne problemy z jakością powietrza, należy zezwolić państwom członkowskim, z zastrzeżeniem procedury określonej przez niniejszą dyrektywę, na wprowadzenie wymogu, aby paliwa spalinowe mogły być wprowadzone do obrotu tylko wtedy, gdy spełniają specyfikacje środowiskowe bardziej surowe niż specyfikacje ustalone w niniejszej dyrektywie; procedura ta stanowi odstępstwo od procedury informowania ustanowionej dyrektywą 98/34/WE".

8. Artykuł 1 dyrektywy paliwowej reguluje zakres jej stosowania i stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ustala specyfikacje techniczne z powodów związanych ze zdrowiem i środowiskiem, mające zastosowanie do paliw przeznaczonych do użytku w pojazdach wyposażonych w silniki z zapłonem iskrowym i silniki z zapłonem samoczynnym".

4 — Dyrektywa 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U. L 204, s. 37 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 20, s. 337) w brzmieniu dyrektywy Rady 2006/96/WE z dnia 20 listopada 2006 r. dostosowującej niektóre dyrektywy w dziedzinie swobodnego przepływu towarów, w związku z przystąpieniem Bułgarii i Rumunii (Dz.U. L 363, s. 81).

9. Jakość oleju napędowego jest uregulowana w art. 4 ust. 1 lit. e) dyrektywy paliwowej w sposób następujący:

„Nie później niż do dnia 1 stycznia 2009 r. państwa członkowskie zapewniają […], że na ich terytorium olej napędowy można wprowadzić do obrotu jedynie, jeśli spełnia on wymagania specyfikacji środowiskowej określonej w załączniku IV, z wyjątkiem zawartości siarki, która maksymalnie wynosi 10 mg/kg".

10. Artykuł 5 dyrektywy paliwowej przewiduje swobodę obrotu paliwami:

„Żadne państwo członkowskie nie może zabraniać, ograniczać lub utrudniać wprowadzania do obrotu paliw zgodnych z wymogami niniejszej dyrektywy".

11. Artykuł 6 dyrektywy paliwowej zezwala państwom członkowskim pod pewnymi warunkami na przyjęcie bardziej surowych specyfikacji środowiskowych niż te, które są przewidziane w tej dyrektywie.

12. W załączniku IV do dyrektywy paliwowej ustalone zostały specyfikacje środowiskowe dla paliw znajdujących się na rynku przeznaczonych do pojazdów wyposażonych w silniki z zapłonem samoczynnym. Ustalono tam wartości dopuszczalne dla następujących parametrów: liczby cetanowej, gęstości przy 15 stopniach Celsjusza, destylacji, wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych oraz zawartości siarki.

13. Dyrektywa paliwowa została zmieniona przez dyrektywę 2009/30/WE[5] (zwaną dalej „dyrektywą 2009/30"). Zgodnie z jej art. 5 dyrektywa ta weszła w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym, to jest 25 czerwca 2009 r., i podlegała zgodnie z jej art. 4 transpozycji do dnia 31 grudnia 2010 r. Dyrektywa ta nie znajduje zastosowania do niniejszej sprawy – wszczętej kontrolą podatku akcyzowego przeprowadzoną w dniu 5 października 2009 r. – gdyż Węgry dokonały transpozycji dyrektywy paliwowej dopiero ustawami przyjętymi w 2010 r. i 2011 r.[6].

14. Należy jednak wskazać na motyw 31 dyrektywy 2009/30, gdyż odnosi się on do normy CEN EN 590, której dotyczy niniejsze postępowanie:

„Należy dostosować załącznik IV do dyrektywy 98/70/WE dla umożliwienia wprowadzania do obrotu olejów napędowych o wyższej zawartości biopaliwa (»B7«) niż ta przewidziana w normie EN 590:2004 (»B5«). Normę tę należałoby odpowiednio zaktualizować oraz należałoby ustanowić limity dla parametrów technicznych nieobjętych tym załącznikiem, takich jak stabilność oksydacyjna, temperatura zapłonu, pozostałość po koksowaniu, pozostałość po spopieleniu, zawartość wody, zawartość zanieczyszczeń stałych, działanie korodujące na płytce miedzi, smarność, lepkość kinematyczna, temperatura mętnienia, temperatura zablokowania zimnego filtru, zawartość fosforu, liczba kwasowa, zawartość nadtlenków, zmiana liczby kwasowej, zanieczyszczenie zaworów wtryskowych i dodatki stabilizujące".

2. Dyrektywa 98/34

15. Zgodnie z dyrektywą 98/34 państwa członkowskie są zobowiązane do konsultowania Komisji przed przyjęciem niektórych uregulowań, które mogą mieć niekorzystny wpływ na rynek wewnętrzny.

5 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do specyfikacji benzyny oraz olejów napędowych oraz wprowadzającą mechanizm monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz zmieniającą dyrektywę Rady 1999/32/WE odnoszącą się do specyfikacji paliw wykorzystywanych przez statki żeglugi śródlądowej oraz uchylająca dyrektywę 93/12/EWG (Dz.U. L 140, s. 88).

6 — Zobacz węgierskie przepisy wykonawcze przytoczone na stronie Eurlex.

16. Artykuł 1 dyrektywy 98/34 zawiera istotne definicje:

„3) »specyfikacja techniczna« oznacza specyfikację zawartą w dokumencie, który opisuje wymagane cechy produktu, takie jak: poziom jakości, wydajności, bezpieczeństwa lub wymiary, włącznie z wymaganiami mającymi zastosowanie do produktu w zakresie nazwy, pod jaką jest sprzedawany, terminologii, symboli, badań i metod badania, opakowania, oznakowania i etykietowania oraz procedur oceny zgodności. […]

6) »norma« oznacza specyfikację techniczną zatwierdzoną przez uprawniony organ normalizacyjny do ciągłego wielokrotnego zastosowania, z którą zgodność nie jest obowiązkowa [nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego], a która jest jedną z poniższych kategorii:

— […],

— norma europejska: norma przyjęta przez europejską organizację normalizacyjną oraz dostępna publicznie,

— norma krajowa: norma przyjęta przez krajową organizację normalizacyjną oraz dostępna publicznie;

[…]

11) »przepisy techniczne«: specyfikacje techniczne [lub] inne wymagania bądź zasady dotyczące usług, włącznie z odpowiednimi przepisami administracyjnymi, których przestrzeganie jest obowiązkowe, de iure lub de facto, w przypadku wprowadzenia do obrotu, świadczenia usługi, ustanowienia operatora usług lub stosowania w państwie członkowskim lub na przeważającej jego części, jak również przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne państw członkowskich […] zakazujących produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu i stosowania produktu lub zakazujących świadczenia bądź korzystania z usługi lub ustanawiania dostawcy usług.

Przepisy techniczne obejmują de facto [w szczególności]:

— przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne państwa członkowskiego, które odnoszą się do specyfikacji technicznych […], zgodność z którymi pociąga za sobą domniemanie zgodności z zobowiązaniami nałożonymi przez wspomniane przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne,

– […]”.

B – *Normy europejskie*

17. Unia oraz EFTA uznają CEN za europejską organizację normalizacyjną [7]. Komitet ten przyjął po raz pierwszy w 1993 r. standard dla europejskich olejów napędowych (EN 590:1993), który przewidywał dopuszczalną temperaturę zapłonu wynoszącą co najmniej 55 stopni Celsjusza; temperatura ta została też przewidziana w kolejnych, zastępujących tę normę standardach EN 590:1999, EN 590:2004, EN 590:2009 oraz EN 590:2013.

7 — Zobacz ww. w przypisie 3 Ogólne wytyczne dotyczące współpracy pomiędzy CEN, CENELEC oraz ETSI a Komisją Europejską i Europejskim Stowarzyszeniem Wolnego Handlu oraz załącznik do I rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1025/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie normalizacji europejskiej (Dz.U. L 316, s. 12), które weszło w życie w dniu 1 stycznia 2013 r.

C – *Prawo węgierskie*

1. Rozporządzenie ministerialne w sprawie wymogów odnośnie do jakości paliw

18. Rozporządzenie nr 20/2008 ministerstwa ds. transportu, telekomunikacji i energii z dnia 22 sierpnia 2008 r. w sprawie wymogów jakości paliw, zwane dalej „rozporządzeniem ministerialnym" dokonuje zgodnie z jego § 9 ust. 1 lit. c) transpozycji dyrektywy 2003/17/WE zmieniającej dyrektywę paliwową [8] (zwanej dalej „dyrektywą 2003/17"). Nie można stwierdzić odstępstw od tejże dyrektywy.

2. Ustawa o normalizacji krajowej

19. Paragraf 6 ustawy XXVIII z 1995 r. o normalizacji krajowej (zwanej dalej „ustawą o normalizacji krajowej") reguluje zagadnienie mocy wiążącej norm krajowych w sposób następujący:

„1. Stosowanie normy krajowej jest dobrowolne.

2. Norma prawna o charakterze technicznym może odsyłać do normy krajowej, przez co rozumie się, że jej stosowanie oznacza spełnienie przesłanek ustalonych w rzeczonych przepisach.

[…]".

3. Ustawa o podatku akcyzowym

20. Paragraf 110 ust. 13 ustawy CXXVII z 2003 r. w sprawie podatku akcyzowego i przepisów szczególnych w dziedzinie handlu towarami podlegającym podatkowi akcyzowemu (zwanej dalej „ustawą o podatku akcyzowym") reguluje m.in. zagadnienia związane ze sprzedażą oleju napędowego bio:

„[…] Ze zbiorników pozostałych stacji paliw [innych niż stacje paliw przeznaczone dla zaopatrzenia statków powietrznych] można sprzedawać wyłącznie spełniające wymogi obowiązujących norm węgierskich […] olej napędowy objęty pozycją celną 2710 19 41 oraz olej opałowy objęty pozycjami celnymi 2710 19 41 oraz 2710 19 45, a także ponadto olej napędowy bio oraz E85, które spełniają wymogi obowiązujących norm węgierskich – to wyłącznie przy użyciu dystrybutora. […]

[…]".

III – **Okoliczności faktyczne i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**

21. W dniu 5 października 2009 r. organ administracyjny pierwszej instancji przeprowadził kontrolę w zakresie podatku akcyzowego dotyczącą rezerw oleju napędowego G. Balázsa.

22. Podczas analizy pobranych próbek stwierdzono, że temperatura zapłonu oleju napędowego nie odpowiadała postanowieniom węgierskiej normy MSZ EN 590:2009. Temperatura zapłonu wynosiła bowiem 44 stopni Celsjusza zamiast przewidzianej temperatury wynoszącej 55 stopni Celsjusza [9]. W dniu przeprowadzania kontroli norma ta nie była dostępna w języku węgierskim.

8 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 marca 2003 r. zmieniająca dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych (Dz.U. L 76, s. 10 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 31, s. 160).

9 — We wniosku prejudycjalnym – prawdopodobnie w wyniku błędu pisarskiego – podano, iż norma przewiduje temperaturę zapłonu wynoszącą 53 stopni Celsjusza.

23. W dniu 21 marca 2013 r. biuro terenowe Kiskőrös dyrekcji skarbowej krajowej administracji danin od podatków dla komitatu Bács Kiskun stwierdziło, że G. Balázs naruszył ustawę o podatku akcyzowym i zobowiązało go do zapłaty grzywny w wysokości 4 418 080 HUF, podatku akcyzowego w wysokości 883 616 HUF oraz kwoty 58 900 HUF tytułem wynagrodzenia biegłych. Regionalna dyrekcja skarbowa w Dél-alföld w dniu 13 czerwca 2013 r. utrzymała w mocy tę decyzję.

24. Na tę decyzję G. Balázs wniósł skargę do Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sądu ds. administracyjnych i z zakresu prawa pracy w Kecskemét, zwanego dalej „sądem odsyłającym"). W ramach tego postępowania sąd odsyłający zwraca się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 4 ust. 1 i art. 5 dyrektywy paliwowej należy interpretować w ten sposób, że poza wymogami co do jakości ustanowionymi w przepisach krajowych przyjętych na podstawie tej dyrektywy, inne przepisy krajowe nie mogą na dostawcę paliw nakładać dodatkowych w porównaniu do kryteriów jakości wynikających z rzeczonej dyrektywy wymogów co do jakości określonych w normie krajowej?

2) Czy art. 1 pkt 6 i 11 dyrektywy 98/34 należy interpretować w ten sposób, że jeżeli obowiązuje rozporządzenie techniczne (w niniejszej sprawie rozporządzenie ministerialne przyjęte w drodze delegacji ustawowej), to stosowanie normy krajowej przyjętej w tej samej dziedzinie może mieć miejsce jedynie na zasadzie dobrowolności, to znaczy, że ustawa nie może stanowić o obowiązkowym jej stosowaniu?

3) Czy norma krajowa spełnia ustanowiony w art. 1 pkt 6 dyrektywy 98/34 wymóg jej publicznego udostępnienia, jeżeli w chwili, w której w ocenie władz krajowych powinna być stosowana, nie była dostępna w języku krajowym?".

25. Stanowisko na piśmie przedłożyli G. Balázs, rząd grecki oraz Komisja Europejska. W rozprawie z dnia 23 kwietnia 2015 r. uczestniczyła ponadto regionalna dyrekcja skarbowa w Dél-alföld, zaś G. Balázs oraz rząd grecki nie wzięli w niej udziału.

IV – **Ocena prawna**

26. Podczas rozprawy regionalna dyrekcja skarbowa wskazywała, iż pytania sądu odsyłającego nie mają żadnego związku z przypadkiem będącym przedmiotem postępowania głównego. W jej ocenie w zaskarżonej decyzji żądano jedynie zapłaty zaległego podatku akcyzowego, nie nałożono sankcji za naruszenie specyfikacji obowiązujących dla olei napędowych.

27. Jeżeli regionalna dyrekcja poprzez ten argument pragnęła wskazać, iż wniosek prejudycjalny nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia postępowania głównego, należy temu stanowisku przeciwstawić pogląd, iż sądowi odsyłającemu przysługuje prerogatywa co do oceny znaczenia pytania dla rozstrzygnięcia sprawy podlegającej rozpatrzeniu w postępowaniu głównym, która – z wyłączeniem oczywistych błędów – nie podlega kontroli Trybunału [10].

28. Regionalna dyrekcja skarbowa przyznała jednak w odpowiedzi na dodatkowe pytanie, iż wyniki badań dotyczące temperatury zapłonu zostały uwzględnione w celu stwierdzenia, iż G. Balázs sprzedawał paliwo podlegające wyższemu podatkowi niż opodatkowany olej napędowy. Zatem wymogi dotyczące temperatury zapłonu mają jednak znaczenie dla opodatkowania rzeczonego paliwa. Dlatego też już z tego powodu pytania sądu odsyłającego, także zgodnie z argumentacją regionalnej dyrekcji skarbowej, nie są w sposób oczywisty bez znaczenia dla rozstrzygnięcia zawisłego sporu prawnego.

10 — Wyroki: Križan i in., C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 54; Quelle, C-404/06, EU:C:2008:231, pkt 19, 20.

29. W związku z tym należy udzielić odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

A – *W przedmiocie pytania pierwszego – dodatkowe wymogi dotyczące paliw*

30. W drodze pytania pierwszego sąd odsyłający pragnie zasadniczo ustalić, czy państwa członkowskie mogą, wykraczając poza wymogi odnośnie do jakości wynikające z dyrektywy paliwowej, ustalać dodatkowe wymogi jakościowe dla wprowadzania olejów napędowych do obrotu.

1. W przedmiocie odstępstwa od art. 5 dyrektywy paliwowej

31. Zgodnie z art. 5 dyrektywy paliwowej państwa członkowskie nie mogą zabraniać, ograniczać lub utrudniać wprowadzania do obrotu paliw zgodnych z wymogami tej dyrektywy.

32. Wbrew stanowisku Węgier i Grecji zapis ten nie ustanawia wyłącznie wymogów minimalnych. Przeciwnie, należy zgodzić się ze stanowiskiem Komisji, że – z zastrzeżeniem klauzuli ochronnej zawartej w art. 6 dyrektywy paliwowej [11] – przepis ten zawiera zakaz ustanawiania barier w dostępie do rynku w zakresie stosowania rzeczonej dyrektywy [12].

33. Taka wykładnia dyrektywy paliwowej wynika nie tylko z jej brzmienia, ale jest też zgodna z jej podstawą prawną oraz celami ujawnionymi w jej motywach.

34. Dyrektywa paliwowa została mianowicie wydana pierwotnie na podstawie kompetencji w zakresie rynku wewnętrznego z art. 100a TWE (następnie art. 95 WE, a obecnie art. 114 TFUE). Także jej zmiany dokonane aż do momentu, w którym miały miejsce zdarzenia objęte stanem faktycznym z postępowania głównego, w szczególności wprowadzone przez dyrektywę 2003/17, zostały przeprowadzone na podstawie kompetencji w zakresie rynku wewnętrznego wynikającej z art. 95 WE. We wszystkich wersjach kompetencja ta umożliwia zbliżenie przepisów państw członkowskich. W związku z tym motyw 1 dyrektywy paliwowej przyjmuje jako jej cel zbliżenie przepisów państw członkowskich, tj. usunięcie ewentualnych różnic.

35. Cel dyrektywy paliwowej polegający na likwidacji barier handlowych nie mógłby zostać zrealizowany, jeżeli państwa członkowskie mogłyby swobodnie podnosić wymogi dotyczące paliw. Dlatego też przepisy dyrektywy paliwowej nie powinny być rozumiane jako wymogi minimalne, lecz jako uregulowania o charakterze wyczerpującym [13].

36. Związek o charakterze normatywnym występujący pomiędzy zakazem z art. 5 dyrektywy paliwowej a klauzulą ochronną z art. 6, która jest już przewidziana w kompetencji w zakresie rynku wewnętrznego, obecnie w art. 114 ust. 10 TFUE, wspiera taką wykładnię: art. 6 dyrektywy paliwowej zezwala państwom członkowskim, po spełnieniu wąsko określonych przesłanek i z zastrzeżeniem przeprowadzenia europejskiej procedury kontrolnej, na przyjęcie bardziej surowych specyfikacji środowiskowych. Wniosek ten jest dodatkowo wspierany przez motyw 20 dyrektywy paliwowej, zgodnie z którym państwa członkowskie jedynie z zastrzeżeniem procedury określonej w tej dyrektywie są uprawnione do ustanowienia wymogu, aby paliwa spalinowe mogły być wprowadzone do obrotu tylko wtedy, gdy spełniają specyfikacje środowiskowe bardziej surowe niż specyfikacje ustalone w tejże dyrektywie.

11 — Zobacz odnośnie do tej klauzuli pkt 36 i 45 poniżej.

12 — Zobacz wyrok Belgische Petroleum Unie i in., C-26/11, EU:C:2013:44, pkt 33, 36.

13 — Zobacz podobnie wyroki: Komisja/Dania, 278/85, EU:C:1987:439, pkt 22; Cindu Chemicals i in., C-281/03 i C-282/03, EU:C:2005:549, pkt 44.

37. Takie surowe przesłanki dla odstępstwa od dyrektywy paliwowej są konieczne tylko z tego powodu, że dyrektywa ta właśnie nie ustanawia wymogów minimalnych, lecz ma zasadniczo charakter wyczerpujący [14].

38. W końcu też, wbrew stanowisku dyrekcji rejonowej, brak jest powodów, aby odmawiać sprzedawcom detalicznym takim jak G. Balázs możliwości powoływania się na art. 5 dyrektywy paliwowej. Przeciwnie: państwa członkowskie mogłyby łatwo obchodzić ten zakaz, jeżeli nie miałby on zastosowania do handlu detalicznego.

2. W przedmiocie zakresu stosowania dyrektywy

39. Jednakże zakaz wynikający z art. 5 dyrektywy paliwowej jest ograniczony do zakresu stosowania tej dyrektywy [15]. Zakres ten obejmuje specyfikacje techniczne wydane z powodów związanych *ze zdrowiem i środowiskiem*, mające zastosowanie do paliw przeznaczonych do użytku w pojazdach wyposażonych w silniki z zapłonem iskrowym i silniki z zapłonem samoczynnym [16].

40. Z tego kontekstu normatywnego art. 1 dyrektywy paliwowej wynikają dwa wnioski.

41. Jak już wyjaśniłam w mojej opinii w sprawie Belgische Petroleum Unie i in., zakaz z art. 5 dyrektywy paliwowej nie powinien być rozumiany w taki sam sposób jak całkowite zakazy ograniczeń dotyczące swobód podstawowych. W konsekwencji więc art. 5 dyrektywy paliwowej nie przeciwstawia się każdemu ograniczeniu wprowadzania na rynek paliw zgodnych z normami, lecz może dotyczyć w ogóle jedynie specyfikacji *technicznych* paliw. Oznacza to, iż na przykład przepisy dotyczące reglamentacji cen, reklamy paliw lub też dotyczące opodatkowania produktów z olejów mineralnych nie są objęte zakazem ograniczeń wynikającym z art. 5 dyrektywy paliwowej [17].

42. Powyższe wyjaśnienia należy w niniejszej sprawie uzupełnić o stwierdzenie, iż zakaz z art. 5 dyrektywy paliwowej nie dotyczy nawet wszystkich specyfikacji technicznych dla paliw, lecz odnosi się jedynie do wskazanych w art. 1 specyfikacji technicznych wydanych z powodów związanych „*ze zdrowiem i środowiskiem*". Potwierdza to motyw 2 dyrektywy paliwowej, zgodnie z którym Komisja w związku ze swoimi wnioskami przyjęła za podstawę jedynie wysoki poziom ochrony w zakresie zdrowia i ochrony środowiska. Nie wspomina się zaś o zakresach przedmiotowych dotyczących „bezpieczeństwa" i „ochrony konsumentów", które są wskazane w tym kontekście w kompetencji w zakresie rynku wewnętrznego.

43. Także dyrektywy zmieniające 2000/71 oraz 2003/17 nie włączyły tych zakresów przedmiotowych do zagadnień objętych dyrektywą paliwową [18]. Przeciwnie, także motyw 2 dyrektywy 2003/17 wskazuje dalej jedynie na zagadnienia „ochrony zdrowia i ochrony środowiska". Przy czym można przyjąć, iż właśnie pojęcie „bezpieczeństwa" miałoby szczególne znaczenie dla specyfikacji dotyczącej temperatury zapłonu oleju napędowego, ponieważ obejmuje także kwestie bezpieczeństwa technicznego produktów [19].

14 — Zobacz wyroki: Komisja/Francja, C-53/00, EU:C:2002:252, pkt 19, 20; Komisja/Grecja, C-154/00, EU:C:2002:254, pkt 15, 16; González Sánchez, C-183/00, EU:C:2002:255, pkt 28, 29.

15 — Zobacz wyrok Toolex, C-473/98, EU:C:2000:379, pkt 27 i nast., odnoszący się do uregulowania dotyczącego zagadnień chemicznych.

16 — Zobacz moja opinia w sprawie Belgische Petroleum Unie i in., C-26/11, EU:C:2012:480, pkt 43.

17 — Moja opinia w sprawie Belgische Petroleum Unie i in., C-26/11, EU:C:2012:480, pkt 41 i nast.

18 — Natomiast ostatnia dyrektywa zmieniająca 2009/30 zawiera w szczególności w wyniku inicjatywy Parlamentu także uregulowania, które Trybunał przyporządkował do celu ochrony konsumentów; zob. wyrok Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, pkt 48, 49, 55, 56, 88, 92 i 95. Zmiany te nie znajdują jednak jeszcze zastosowania w sprawie będącej przedmiotem postępowania głównego.

19 — J. Pipkorn, A. Bardenhewer-Rating, H.C. Taschner, w: H. von der Groeben, J. Schwarze (Hrsg.), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* [Komentarz do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską], 6. Aufl., Baden-Baden, Nomos 2003,, Bd. 2, art. 95 WE, s. 1436, pkt 72; S. Tietje, w: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union* [Prawo Unii Europejskiej], 43. Ergänzungslieferung März 2011, art. 114 TFUE, pkt 146; Kahl, w: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV* [TUE/TFUE], 4. Aufl. 2011, art. 114 TFUE, pkt 36; Leible/Schröder, w: Streinz (Hrsg.), *EUV/AEUV* [TUE/TFUE], 2. Aufl. 2012, art. 114 TFUE, pkt 80.

44. Co prawda najnowsza dyrektywa zmieniająca 2009/30 zawiera także pojedyncze uregulowania dotyczące dodatków metalicznych w paliwach, które zostały przyporządkowane przez Trybunał do celu ochrony konsumentów[20]. Jest jednak wątpliwe, że te uregulowania skierowane są na kompleksową harmonizację zagadnienia ochrony konsumentów. Poza tym nie znajdują jeszcze zastosowania w sprawie będącej przedmiotem postępowania głównego. Dlatego też Trybunał nie musi w niniejszej sprawie się do nich odnieść.

45. Stosownie do ograniczonego do aspektów ochrony zdrowia i środowiska celu dyrektywy paliwowej, klauzula ochronna z art. 6 ust. 1 dyrektywy paliwowej zezwala w sposób komplementarny państwom członkowskim jedynie na wprowadzenie takich bardziej surowych specyfikacji *środowiskowych*, które służą ochronie „zdrowia ludności w określonej aglomeracji lub [ochronie] środowiska w określonej strefie ekologicznie wrażliwej". Cel tych wyjątkowo dopuszczalnych środków jest bowiem także ograniczony do aspektów ochrony zdrowia i środowiska.

46. Dlatego też dyrektywa paliwowa nie dokonuje harmonizacji specyfikacji w odniesieniu do aspektów bezpieczeństwa i ochrony konsumentów.

47. W konsekwencji więc art. 5 dyrektywy paliwowej stoi co prawda zasadniczo na przeszkodzie wszelkim uregulowaniom krajowym, które nawiązują do specyfikacji technicznych paliw wydanych ze względów związanych ze zdrowiem i środowiskiem naturalnym, jednakże nie dotyczy to nawiązania do innych specyfikacji, w szczególności w zakresie, w jakim dotyczą one bezpieczeństwa paliw lub też ochrony konsumentów.

3. W przedmiocie stosowania zakazu ograniczeń z art. 5 dyrektywy paliwowej

48. Na Węgrzech istnieją dwa akty prawne regulujące wprowadzanie do obrotu paliw: rozporządzenie ministerialne oraz ustawa o podatku akcyzowym.

49. Węgierskie rozporządzenie ministerialne dokonuje zgodnie z jego § 9 transpozycji wymogów jakościowych dyrektywy paliwowej, tak jak zostały one ustalone przez dyrektywę zmieniającą 2003/17. Samo rozporządzenie ministerialne nie zawiera wymogów dotyczących olejów napędowych wykraczających poza te wynikające z obowiązującej wersji dyrektywy paliwowej, jak na przykład określenie dopuszczalnej wysokości temperatury zapłonu. Rozporządzenie nie nadaje też wiążącej mocy prawnej ewentualnym dodatkowym wymogom jakości zawartym w normach krajowych lub europejskich. Zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia ministerialnego istnieje jedynie domniemanie, że paliwa spełniające wymogi aktualnie obowiązującej normy krajowej lub też odpowiedniej normy europejskiej – spełniają wymogi rozporządzenia ministerialnego.

50. Nie można dostrzec w tym naruszenia art. 5 dyrektywy paliwowej.

51. Węgierska norma MSZ EN 590:2009, odpowiadająca normie CEN EN 590:2009, zawiera co prawda dodatkowe wymogi jakościowe, w szczególności dopuszczalną wysokość temperatury zapłonu, jednakże zgodnie z § 6 ust. 1 węgierskiej ustawy o normalizacji stosowanie norm krajowych jest zasadniczo dobrowolne.

52. Jednakże węgierska ustawa o podatku akcyzowym zawiera w § 110 ust. 13 uregulowanie dotyczące sprzedaży olejów napędowych: zgodnie z nim można sprzedawać na stacjach paliw jedynie oleje napędowe odpowiadające obowiązującej normie węgierskiej. W ten sposób norma oraz zawarte w niej dodatkowe wymogi stają się wiążące zgodnie z prawem węgierskim.

20 — Wyrok Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, pkt 48, 49, 55, 56, 88, 92, 95.

53. Co prawda na pierwszy rzut oka § 110 ust. 13 ustawy o podatku akcyzowym reguluje jedynie warunki sprzedaży, a mianowicie zagadnienie, jakie produkty mogą być sprzedawane na stacjach paliw; jednakże z uwagi na okoliczność, że stacje paliw są w praktyce jedynymi miejscami sprzedaży, z których korzystają odbiorcy końcowi, w rzeczywistości regulacja dotyczy wymogów dla produktu olej napędowy, których nie można traktować tylko jako warunki sprzedaży [21].

54. Specyfikacja techniczna dotycząca temperatury zapłonu nie jest jednak oparta na aspektach zdrowotnych lub środowiskowych, co stanowi zgodnie z art. 1 dyrektywy paliwowej przesłankę dla zakresu jej stosowania, lecz na względach bezpieczeństwa i ochrony konsumentów.

55. Temperatura zapłonu substancji daje wskazówki dla określenia jej palności i wybuchowości, czyli istotnych aspektów dotyczących bezpieczeństwa produktu. Określa ona bowiem minimalną temperaturę, w której dane paliwo wytwarza taką ilość pary, która razem z powietrzem może tworzyć mieszaninę podlegającą zapaleniu w przypadku pojawienia się iskry [22].

56. Ponadto wszyscy uczestnicy postępowania byli na rozprawie zgodni co do tego, że przestrzeganie temperatury zapłonu przewidzianej w normie ma istotne znaczenie dla funkcjonowania oraz ochrony silników pojazdów. Tak więc parametr ten ma też na celu ochronę konsumentów przed szkodami na ich pojazdach.

57. W konsekwencji więc art. 5 dyrektywy paliwowej nie znajduje przynajmniej zastosowania do specyfikacji temperatury zapłonu olejów napędowych.

58. Zgodna z powyższym wnioskiem jest okoliczność, iż prawodawca Unii w motywie 31 dyrektywy zmieniającej 2009/30 wyraźnie nawołuje do zmiany normy CEN EN 590:2004 i ustanowienia wartości granicznych dla parametrów nieobjętych dyrektywą paliwową, w tym temperatury zapłonu. Wezwanie to byłoby mało zrozumiałe, jeżeli dyrektywa paliwowa stałaby na przeszkodzie takim dodatkowym wymogom. Chociaż norma CEN jako taka nie jest wiążąca, wydaje się być zrozumiałe, aby uznać zawarte w niej parametry za wiążące, w każdym razie w takim zakresie, w jakim służą one bezpieczeństwu produktu.

59. Brak zharmonizowanych wymogów dotyczących specyfikacji paliw opartych na względach bezpieczeństwa nie przyznaje jednak państwom członkowskim nieograniczonych uprawnień dyskrecjonalnych w zakresie przyjmowania krajowych specyfikacji technicznych odnoszących się do wprowadzania do obrotu paliw [23].

60. W zakresie, w jakim na poziomie Unii nie dokonano pełnej harmonizacji określonego obszaru, państwo członkowskie może objąć wprowadzenie do obrotu produktu tylko takimi wymogami, które są zgodne z zobowiązaniami ciążącymi na nim na mocy traktatu, a w szczególności z zasadą swobodnego przepływu towarów, ustanowioną w art. 34 TFUE i 36 TFUE [24]. Poza tym zgodnie z art. 8 dyrektywy 98/34 państwo członkowskie powinno przedkładać Komisji projekty przepisów, za pomocą których specyfikacje techniczne są uznawane za wiążące, w celu umożliwienia przeprowadzenia kontroli prewencyjnej na podstawie przepisów regulujących swobodny przepływ towarów [25].

21 — Wyroki: Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, pkt 30; Dynamic Medien, C-244/06, EU:C:2008:85, pkt 31.

22 — Zobacz w kwestii definicji technicznej np.: http://www.urz.uni-heidelberg.de/saphelp/helpdata/DE/35/26bf45afab52b9e10000009b38f974/content.htm, ostatnia odsłona w dniu 13 kwietnia 2015 r.

23 — Opinia rzecznik generalnej V. Trstenjak w sprawie Fra.bo, C-171/11, EU:C:2012:176, pkt. 22; zob. wyroki: Lidl Magyarország, C-132/08, EU:C:2009:281, pkt 45; Brandsma, C-293/04, EU:C:1996:254, pkt 10 i nast.

24 — Wyrok Komisja/Portugalia, C-432/03, EU:C:2005:669, pkt 35. Zobacz też wyrok Toolex, C-473/98, EU:C:2000:379, pkt 33.

25 — Zobacz wyroki: CIA Security International, C-194/94, EU:C:1996:172, pkt 40; Lidl Italia, C-303/04, EU:C:2005:528, pkt 22; Sandström, C-433/05, EU:C:2010:184, pkt 42; Belgische Petroleum Unie i in., C-26/11, EU:C:2013:44, pkt 49.

4. W przedmiocie odpowiedzi na pierwsze pytanie prejudycjalne

61. W takich okolicznościach na pierwsze pytanie prejudycjalne należy udzielić odpowiedzi, że dyrektywa paliwowa dokonuje pełnej harmonizacji jedynie w zakresie specyfikacji technicznych olejów napędowych opartych na względach związanych ze zdrowiem i środowiskiem naturalnym. Natomiast zakaz wynikający z art. 5 dyrektywy paliwowej nie stanowi dla państw członkowskich przeszkody w ustalaniu dodatkowych specyfikacji dotyczących paliw obejmujących aspekty bezpieczeństwa, na przykład dla ustalenia temperatury granicznej zapłonu olejów napędowych.

B – *W przedmiocie pytania drugiego – moc wiążąca norm obok przepisów technicznych*

62. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy z definicji „normy" w art. 1 pkt 6 dyrektywy 98/34 oraz „przepisów technicznych" w pkt 11 wynika, że w określonym zakresie przedmiotowym obok wiążących przepisów technicznych mogą istnieć jedynie „normy" o charakterze niewiążącym.

63. Podstawą tego pytania jest widocznie okoliczność, że zgodnie z art. 1 pkt 6 dyrektywy 98/34 „norma" nie jest wiążąca, zaś „przepis techniczny" ma zgodnie z pkt 11 charakter wiążący.

64. Na Węgrzech istnieje bezpośrednia, wiążąca specyfikacja techniczna dla olejów napędowych, a mianowicie rozporządzenie ministerialne, za pomocą którego dokonano transpozycji dyrektywy paliwowej. Jednakże ponadto na podstawie § 110 ust. 13 węgierskiej ustawy o akcyzie nadano moc wiążącą obwiązującej węgierskiej normie dotyczącej sprzedaży olejów napędowych w stacjach paliw.

65. W tej kwestii należy najpierw stwierdzić, że zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 98/34 także norma może mieć charakter wiążący, jeżeli państwo członkowskie dokona implementacji normy europejskiej lub międzynarodowej, na przykład normy CEN, do przepisu technicznego. Brak jest jakiegokolwiek powodu, dla którego takie przeniesienie miałoby być wykluczone w wypadku norm krajowych, w szczególności jeżeli odpowiadają one normom CEN.

66. Poza tym dyrektywa 98/34 nie zawiera żadnego uregulowania, które uniemożliwiałoby państwu członkowskiemu uznanie za wiążące kilku specyfikacji technicznych w określonym zakresie rzeczowym.

67. Także rozróżnienie pomiędzy niewiążącymi normami a wiążącymi przepisami technicznymi nie wyklucza, że obok siebie występuje kilka wiążących przepisów technicznych. To rozróżnienie odnosi się jedynie do zróżnicowanych procedur informacyjnych, które dla norm są uregulowane w art. 2–6 dyrektywy 98/34, zaś dla przepisów technicznych w art. 8 i 9 tejże dyrektywy.

68. Jeżeli jednoczesne obowiązywanie kilku systemów uregulowań rodziłoby wątpliwości w kwestii standardu, który powinien zostać zachowany, zagadnienie prawne z zakresu prawa Unii powstałoby jedynie wtedy, gdyby dotyczyło to uregulowań, które są określone przez prawo Unii. W niniejszej sprawie jako takie uregulowania wchodziłyby w rachubę specyfikacje dyrektywy paliwowej; jednakże wniosek prejudycjalny nie zawiera żadnej wskazówki, iż ich stosowanie na Węgrzech podlega ograniczeniom. W każdym razie dyrektywa 98/34 nie zawiera żadnego przepisu odnoszącego się do takich konfliktów pomiędzy uregulowaniami.

69. Na pytanie drugie należy zatem odpowiedzieć, że dyrektywa 98/34 nie zakazuje państwom członkowskim, aby w wypadku obowiązywania przepisu technicznego przewidziały w drodze uregulowania ustawowego dla tej samej dziedziny wiążące stosowanie dodatkowej normy krajowej.

C – *W przedmiocie pytania trzeciego – dostępność w języku krajowym*

70. W drodze pytania trzeciego sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy norma krajowa, która w momencie, w którym w ocenie władz krajowych powinna być stosowana, nie była dostępna w języku krajowym, spełnia wymóg jej publicznego udostępnienia ustanowiony dla norm krajowych w art. 1 pkt 6 dyrektywy 98/34.

71. To pytanie odnosi się do okoliczności, iż węgierska norma MSZ EN 590:2009 w momencie dokonania naruszenia zgodnie z treścią wniosku prejudycjalnego nie była dostępna w języku węgierskim, lecz jedynie w języku angielskim.

72. Analizując tę kwestię w oderwaniu od innych zagadnień, nie jest oczywiste, w jakim zakresie dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym ma znaczenie kwestia, czy węgierska norma odpowiada definicji z art. 1 pkt 6 dyrektywy 98/34. Rozumiem to pytanie raczej w ten sposób, iż chodzi o zagadnienie, czy dyrektywa 98/34 stoi na przeszkodzie mocy wiążącej specyfikacji technicznej, która nie jest publicznie dostępna, ponieważ nie istnieje jej wersja w języku krajowym.

73. W związku z tym istnieją w pierwszej kolejności wątpliwości, czy publiczna dostępność w rozumieniu art. 1 pkt 6 dyrektywy 98/34 oznacza dostępność w języku krajowym. Kryterium publicznej dostępności występuje bowiem nie tylko w związku z normami krajowymi, lecz także w związku z normami europejskimi i międzynarodowymi. Dwa ostatnie rodzaje norm nie są jednak w większości państw członkowskich dostępne w języku krajowym. Oficjalnymi językami CEN/CENELEC są niemiecki, angielski i francuski[26]. Przy czym nie jest konieczne, aby norma była dostępna we wszystkich trzech językach. Jako iż prawodawca Unii powinien znać tę okoliczność, nie można przyjąć, iż publiczna dostępność oznacza dostępność w języku krajowym.

74. W niniejszej sprawie nie zachodzi jednak potrzeba rozstrzygania, czy dotyczy to też norm krajowych, gdyż sprawa będąca przedmiotem postępowania głównego nie dotyczy skutków normy jako niewiążącej specyfikacji technicznej, lecz *mocy wiążącej* specyfikacji zawartych w normie. Jej przedmiotem jest więc skuteczność przepisów technicznych w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34.

75. Definicja przepisu technicznego nie zawiera jednak ani przesłanki publicznej dostępności, ani też wskazówki dotyczącej języka przepisu. Także w pozostałym zakresie z dyrektywy 98/34 nie da się wyprowadzić żadnego uregulowania dotyczącego stosowania przepisów technicznych odnoszącego się do języka, w którym zostały one wyrażone.

76. W konsekwencji więc na pytanie trzecie należy udzielić odpowiedzi, że dyrektywa 98/34 nie wymaga, aby państwa członkowskie udostępniały przepisy techniczne w swoim języku urzędowym.

V – **Wnioski**

77. Proponuję zatem, by Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytania przedstawione we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

1) Dyrektywa 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 1998 r. odnosząca się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 93/12/EWG, w brzmieniu nadanym przez rozporządzenie (WE) nr 1882/2003, dokonuje pełnej harmonizacji jedynie w zakresie specyfikacji technicznych olejów napędowych opartych na względach związanych ze zdrowiem i środowiskiem naturalnym. Natomiast zakaz wynikający z art. 5

26 — Zobacz sekcja 8 część 2 regulaminu CEN/CENELEC – wspólne reguły opracowywania norm, http://boss.cen.eu/ref/IR2_D.pdf, ostatnia odsłona w dniu 13 kwietnia 2015 r.

dyrektywy 98/70 nie stanowi dla państw członkowskich przeszkody w ustalaniu dodatkowych specyfikacji dotyczących paliw obejmujących aspekty bezpieczeństwa, na przykład dla ustalenia temperatury granicznej zapłonu olejów napędowych.

2) Dyrektywa 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, w brzmieniu nadanym dyrektywą Rady 2006/96/WE, nie zakazuje państwom członkowskim, aby w wypadku obowiązywania przepisu technicznego przewidziały w drodze uregulowania ustawowego dla tej samej dziedziny wiążące stosowanie dodatkowej normy krajowej.

3) Dyrektywa 98/34 nie wymaga, aby państwa członkowskie udostępniały przepisy techniczne w swoim języku urzędowym.