Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 21. maja 2015 [1]

Zadeva C-251/14

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Madžarska))

„Približevanje zakonodaj — Direktiva 98/70/ES — Kakovost motornega bencina in dizelskega goriva — Dodatne zahteve glede kakovosti iz tehničnega standarda — Direktiva 98/34/ES — Postopek za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in tehničnih predpisov“

I – **Uvod**

1. Različne specifikacije držav članic za goriva lahko ovirajo notranji trg. Iz tega razloga je namen Direktive o gorivih, [2] da z določitvijo specifikacij odpravi določene ovire za trgovanje na področju goriv. Tudi evropska politika na področju standardizacije, ki jo uresničujejo od Unije priznane organizacije za standardizacijo, naj bi načeloma olajšala prosti pretok blaga in storitev. [3]

2. Standard, ki ga je sprejel Evropski odbor za standardizacijo (v nadaljevanju: CEN) za dizelska goriva, vsebuje specifikacijo glede plamenišča dizelskega goriva, ki presega zahteve Direktive o gorivih. Madžarska je ta CEN standard prenesla v nacionalni standard, ki se načeloma uporablja prostovoljno. Ker pa se madžarski predpis sklicuje na ta standard, je specifikacija plamenišča obvezna pri prodaji dizelskega goriva na bencinskih postajah.

3. V obravnavani zadevi se zato najprej postavlja vprašanje, ali je obvezna uporaba takšne specifikacije združljiva z Direktivo o gorivih.

4. Poleg tega predložitveno sodišče sprašuje, kakšne zahteve določa Direktiva 98/34/ES o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in tehničnih predpisov [4] za nacionalni predpis, ki v standardu določene specifikacije določa kot pravno zavezujoče.

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

2 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 98/70/ES z dne 13. oktobra 1998 o kakovosti motornega bencina in dizelskega goriva ter spremembi Direktive 93/12/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 23, str. 182), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1882/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. septembra 2003 o prilagoditvi določb glede odborov, ki pomagajo Komisiji pri uresničevanju njenih izvedbenih pooblastil, predvidenih aktih, za katere se uporablja postopek iz člena 251 Pogodbe ES, Sklepu Sveta 1999/468/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 447).

3 — Glej Splošne smernice za sodelovanje med CEN, CENELEC in ETSI ter Evropsko komisijo in Evropskim združenjem za prosto trgovino, podpisane dne 28. marca 2003 (UL C 91, str. 7).

4 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. junija 1998 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in tehničnih predpisov o storitvah informacijske družbe (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 20, str. 337), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2006/96/ES z dne 20. novembra 2006 o prilagoditvi nekaterih direktiv na področju prostega pretoka blaga zaradi pristopa Bolgarije in Romunije (UL L 363, str. 81).

II – **Pravni okvir**

A – *Pravo Unije*

1. Direktiva o gorivih

5. Namen Direktive o gorivih je opisan v njeni uvodni izjavi 1 kot sledi:

„ker neskladje zakonodaj in upravnih ukrepov, ki so jih sprejele države članice o specifikacijah običajnega in alternativnega goriva, uporabljenega za vozila z motorji na prisilni vžig ali kompresijski vžig, ovira trgovino v Skupnosti in tako lahko neposredno vpliva na vzpostavitev in delovanje notranjega trga ter na mednarodno konkurenčnost evropske avtomobilske industrije in rafinerij; ker je v skladu s členom 3b Pogodbe torej očitno treba prilagoditi zakonodaje na tem področju“.

6. V uvodni izjavi 2 je navedeno:

„ker člen 100a(3) Pogodbe predvideva, da bodo predlogi Komisije, katerih namen je vzpostavitev in delovanje notranjega trga in ki med drugim zadevajo zdravje in varovanje okolja, temeljili na visoki ravni varovanja“.

7. V uvodni izjavi 20 je navedeno:

„ker naj se državam članicam zaradi varovanja zdravja ljudi in/ali okolja v natančno določenih aglomeracijah ali na natančno določenih ekološko občutljivih območjih s posebnimi problemi glede kakovosti zraka, ob upoštevanju postopka, določenega v tej direktivi, dovoli predpisati, da se gorivo sme dajati na trg samo, če ustreza strožjim okoljskim specifikacijam, kakor jih določa ta direktiva; ker ta postopek pomeni odstopanje od informacijskega postopka, določenega v Direktivi 98/34/ES […]“.

8. Člen 1 Direktive o gorivih ureja njeno področje uporabe in določa:

„Ta direktiva z vidika zdravja in okolja določa tehnične specifikacije za gorivo, ki ga uporabljajo vozila, opremljena z motorji na prisilni vžig in motorji na kompresijski vžig.“

9. Kakovost dizelskega goriva določa člen 4(1)(e) Direktive o gorivih:

„Najpozneje do 1. januarja 2009 države članice zagotovijo, […] da se dizelsko gorivo lahko daje v promet na njihovem ozemlju samo, če izpolnjuje okoljsko specifikacijo, navedeno v Prilogi IV, razen za vsebnost žvepla, ki je največ 10 mg/kg.“

10. Člen 5 Direktive o gorivih določa prosti promet z gorivi:

„Nobena država članica ne sme prepovedati, omejiti ali ovirati dajanja v promet goriva, ki ustreza zahtevam te direktive.“

11. Člen 6 Direktive o gorivih državam članicam pod določenimi pogoji dovoljuje, da lahko predpišejo strožje okoljske specifikacije, kot jih določa Direktiva.

12. Priloga IV k Direktivi o gorivih določa okoljske specifikacije za tržna goriva za pogon vozil z motorji na kompresijski vžig. Meje so določene za naslednje parametre: cetansko število, gostota pri 15 stopinjah Celzija, destilacija, policiklični aromatski ogljikovodiki in vsebnost žvepla.

13. Direktiva o gorivih je bila spremenjena z Direktivo 2009/30/ES[5] (v nadaljevanju: Direktiva 2009/30). V skladu s členom 5 je ta direktiva o spremembah začela veljati dvajseti dan po objavi v Uradnem listu, to je 25. junija 2009, in jo je bilo treba v skladu z njenim členom 4 v nacionalno pravo prenesti do 31. decembra 2010. V obravnavnem primeru, ki temelji na trošarinskem nadzoru z dne 5. oktobra 2009, ni upoštevna, ker je Madžarska Direktivo o gorivih v nacionalno pravo prenesla šele z zakoni iz let 2010 in 2011.[6]

14. Vendar je treba izpostaviti uvodno izjavo 31 Direktive 2009/30, ker se nanaša na v obravnavanem postopku merodajni CEN standard EN 590:

„Treba bi bilo prilagoditi Prilogo IV k Direktivi 98/70/ES, da bi bilo omogočeno dajanje na trg dizelskih goriv z višjo vsebnostjo biogoriva (‚B7‘), kot je bilo predvideno v standardu EN 590:2004 (‚B5‘).Ta standard bi bilo treba ustrezno posodobiti, pa tudi določiti meje za tehnične parametre, ki niso v tej prilogi, kot so oksidacijska stabilnost, plamenišče, ostanki ogljika, vsebnost pepela, vsebnost vode, skupna nečistoča, korozija bakra, mazavost, kinematska viskoznost, motnišče, filtrirnost pri nizkih temperaturah, vsebnost fosforja, kislinsko število, peroksidi, sprememba kislinskega števila, zamašitev šob za vbrizgavanje in dodatki za stabilnost.“

2. Direktiva 98/34

15. V skladu z Direktivo 98/34 se morajo države članice posvetovati s Komisijo, preden sprejmejo določene predpise, ki lahko ovirajo notranji trg.

16. Člen 1 Direktive 98/34 vsebuje bistvene opredelitve izrazov:

„3. ‚tehnična specifikacija‘ je v dokumentu vsebovana specifikacija, ki določa zahtevane lastnosti proizvoda, kakor so stopnja kakovosti, zmogljivost, varnost ali mere, vključno z zahtevami v zvezi s proizvodom glede imena, pod katerim se prodaja, izrazoslovjem, simboli, preskušanjem in preskusnimi postopki, embalažo, označevanjem ali etiketiranjem in postopki za ugotavljanje skladnosti. […]

6. ‚standard‘ je tehnična specifikacija za večkratno ali trajno uporabo, ki jo je odobril priznan standardizacijski organ, katere izpolnjevanje ni obvezno in sodi v eno od naslednjih kategorij:

— […];

— evropski standard: standard, ki ga sprejme evropski standardizacijski organ in je na voljo javnosti,

— nacionalni standard: standard, ki ga sprejme nacionalni standardizacijski organ in je na voljo javnosti;

[…]

11. ‚tehnični predpis‘ tehnične specifikacije in druge zahteve ali predpisi o storitvah, skupaj z ustreznimi upravnimi določbami, katerih upoštevanje je formalno in dejansko obvezno pri trženju, zagotavljanju storitve, ustanovitvi dobavitelja storitve ali uporabi v državi članici ali

5 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spremembah Direktive 98/70/ES glede specifikacij motornega bencina, dizelskega goriva in plinskega olja ter o uvedbi mehanizma za spremljanje in zmanjševanje emisij toplogrednih plinov ter o spremembi Direktive Sveta 1999/32/ES glede specifikacij goriva, ki ga uporabljajo plovila za plovbo po celinskih plovnih poteh, in o razveljavitvi Direktive 93/12/EGS (UL L 140, str. 88).

6 — Glej madžarske izvedbene določbe v zvezi s to direktivo, ki so navedene na Eurlexu.

njenem večjem delu, pa tudi zakoni in drugi predpisi držav članic, […] [ki] prepovedujejo proizvodnjo, uvoz, trženje ali uporabo izdelka ali ki prepovedujejo opravljanje ali uporabo storitve ali ustanovitev dobavitelja storitve.

Dejanski tehnični predpisi so zlasti:

— zakoni in drugi predpisi države članice, ki urejajo tehnične specifikacije […], skladnost s katerimi ustvarja domnevo o skladnosti z obveznostmi, ki jih nalagajo zgoraj navedeni zakoni in drugi predpisi,

– […]“

B – *Evropski standardi*

17. CEN je od Unije in EFTE priznana evropska organizacija za standardizacijo.[7] V letu 1993 je prvič sprejela standard za evropska dizelska goriva (EN 590:1993), ki je določal dopustno plamenišče najmanj 55 stopinj Celzija in ki je bil določen tudi v nadomestnih standardih EN 590:1999, EN 590:2004, EN 590:2009 in EN 590:2013.

C – *Madžarsko pravo*

1. Ministrski odlok o zahtevah v zvezi s kakovostjo goriv

18. Ministrski odlok 20/2008 ministrstva za transport, telekomunikacije in energijo z dne 22. avgusta 2008 o zahtevah v zvezi s kakovostjo goriv (v nadaljevanju: ministrski odlok) s členom 9(1)(C) v nacionalno pravo prenaša Direktivo 2003/17/ES o spremembi Direktive o gorivih[8] (v nadaljevanju: Direktiva 2003/17). Odstopanja od te direktive niso razvidna.

2. Zakon o nacionalni standardizaciji

19. Člen 6 zakona XXVIII iz leta 1995 o nacionalni standardizaciji (v nadaljevanju: zakon o nacionalni standardizaciji) tako določa obvezno uporabo nacionalnega standarda:

„1. Uporaba nacionalnega standarda je prostovoljna.

2. V zakonodaji, ki ureja tehnično področje, se je mogoče sklicevati na nacionalni standard, pri čemer se šteje, da so z njegovo uporabo izpolnjene zahteve, določene v tej zakonodaji.

[…]“

7 — Glej Splošne smernice za sodelovanje med CEN, CENELEC in ETSI ter Evropsko komisijo in Evropskim združenjem za prosto trgovino, navedene v opombi 3, in Prilogo I k Uredbi (EU) št. 1025/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o evropski standardizaciji (UL L 316, str. 12), ki se uporablja od 1. januarja 2013.

8 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. marca 2003 o spremembi Direktive 98/70/ES o kakovosti motornega bencina in dizelskega goriva (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 31, str. 160).

3. Zakon o trošarinah

20. Člen 110(13) zakona CXXVII iz leta 2003 o trošarinah in posebni ureditvi o dajanju trošarinskih izdelkov na trg (v nadaljevanju: zakon o trošarinah) med drugim ureja prodajo biodizla:

„[…] Iz rezervoarjev drugih bencinskih postaj [ki ne oskrbujejo letalska plovila], se lahko – izključno z uporabo naprav za točenje goriva – prodajajo le […] plinska olja iz tarifne številke 2710 19 41 in goriva za ogrevanje iz tarifnih številk 2710 19 41 in 2710 19 45, ki so skladna z veljavnim madžarskim standardom, […], ter biodizel in E85, ki sta skladna z veljavnim madžarskim standardom. […]

[…]“

III – **Dejansko stanje in predlog za sprejetje predhodne odločbe**

21. Prvostopenjski upravni organ je 5. oktobra 2009 izvedel trošarinski nadzor nad rezervami dizelskega goriva Györgyja Balázsa.

22. Pri analizi odvzetega vzorca je bilo ugotovljeno, da plamenišče tega dizelskega goriva ni v skladu z določbami madžarskega standarda MSZ EN 590:2009. Znašalo je namreč 44 stopinj Celzija namesto predpisanih 55 stopinj.[9] Ob izvedbi nadzora nacionalni standard ni bil na razpolago v madžarščini.

23. Izpostava v Kiskörösu urada za carinski in davčni nadzor županije Bács-Kiskun, ki je del nacionalne davčne in carinske uprave, je 21. marca 2013 ugotovila, da je György Balázs kršil zakon o trošarinah in mu naložila plačilo globe v višini 4.418.080 HUF ter trošarine v višini 883.616 HUF in honorarjev izvedencev v višini 58.900 HUF. Urad za carinski in davčni nadzor regije Dél-alföld, ki je del nacionalne davčne in carinske uprave, je 13. junija 2013 potrdil to odločbo.

24. Zoper navedeno odločbo je György Balázs pred sodiščem za upravne in delovne zadeve v Kecskemétu (v nadaljevanju: predložitveno sodišče) vložil tožbo. Predložitveno sodišče je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

1. Ali je treba člena 4(1) in 5 Direktive o gorivih razlagati tako, da se na dobavitelja goriva poleg zahtev glede kakovosti, ki so določene v nacionalnem predpisu, sprejetem na podlagi navedene direktive, z drugim nacionalnim predpisom ne more naložiti dodatnih zahtev glede kakovosti, ki so vključene v nacionalni standard, niso pa zajete v teh, ki so določene v Direktivi?

2. Ali je treba člen 1, točki 6 in 11, Direktive 98/34 razlagati tako, da je v primeru, če je v veljavi tehnični predpis (v obravnavani zadevi: ministrski odlok, sprejet na podlagi zakonskega pooblastila), uporaba nacionalnega standarda, sprejetega na istem področju, lahko le prostovoljna, tako da se z zakonom ne more določiti, da je njegova uporaba obvezna?

3. Ali standard, ki takrat, ko bi se po mnenju upravnega organa moral uporabiti, ni dostopen v nacionalnem jeziku, izpolnjuje merilo iz člena 1, točka 6, Direktive 98/34, v skladu s katerim mora biti nacionalni standard na voljo javnosti?

25. Pisna stališča so podali G. Balász, Helenska republika, Madžarska in Evropska komisija. Obravnave 23. aprila 2015 se je poleg tega udeležil urad za carinski in davčni nadzor regije Dél-alföld, medtem ko se je G. Balász in Grčija nista udeležila.

9 — V predlogu za sprejetje predhodne določbe je verjetno zaradi tipkarske napake navedeno, da standard za plamenišče določa 53 stopinj.

IV – **Pravna presoja**

26. Na obravnavi je regionalni urad za davčni in carinski nadzor navedel, da vprašanja predložitvenega sodišča niso v nobeni povezavi s sporom o glavni stvari. Z izpodbijano odločbo je bila določena zgolj obveznost plačila neplačanih trošarin. Kršitev specifikacij za dizelska goriva ni bila sankcionirana.

27. Če je regionalni urad za davčni in carinski nadzor s tem želel dokazati, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni pomemben za odločitev v sporu in torej ni dopusten, je treba to zavrniti, saj ima pri presoji pomena za odločitev predložitveno sodišče polje proste presoje, ki je Sodišče načeloma, razen v primeru očitnih napak, ne presoja. [10]

28. Vendar je regionalni urad za davčni in carinski nadzor na podlagi dodatnih vprašanj pojasnil, da so se pri ugotovitvi, da je G. Balász prodajal gorivo, ki je obdavčeno z višjo trošarino kot obdavčeno dizelsko gorivo, upoštevali rezultati analize plamenišča. Posledično so zahteve glede plamenišča pomembne za obdavčitev zadevnega goriva. Že zaradi tega vprašanja predložitvenega sodišča, tudi v skladu z navedbami regionalnega urada za davčni in carinski nadzor, niso očitno nepomembna za odločitev v predmetnem sporu.

29. Zato je na predlog za sprejetje predhodne odločbe treba odgovoriti.

A – *Prvo vprašanje – dodatne zahteve za goriva*

30. S prvim vprašanjem želi predložitveno sodišče v bistvu izvedeti, ali lahko države članice za prodajo dizelskega goriva naložijo dodatne zahteve glede kakovosti, ki niso zajete v teh, ki so določene v Direktivi o gorivih.

1. Odstopanja od člena 5 Direktive o gorivih

31. Na podlagi člena 5 Direktive o gorivih nobena država članica ne sme prepovedati, omejiti ali ovirati dajanja v promet goriva, ki ustreza zahtevam te direktive.

32. V nasprotju s stališčem Madžarske in Grčije s tem niso določene samo minimalne zahteve. Pritrditi je treba Komisiji, da se s tem – s pridržkom zaščitne klavzule iz člena 6 Direktive o gorivih – [11] določa prepoved vzpostavljanja ovir za dostop do trga na področju uporabe Direktive. [12]

33. Takšna razlaga Direktive o gorivih ne izhaja zgolj iz njenega besedila, temveč je tudi v skladu z njeno pravno podlago in njenimi cilji, ki so razvidni iz uvodnih izjav.

34. Direktiva o gorivih je bila namreč prvotno sprejeta na podlagi pristojnosti na področju notranjega trga iz člena 100a PES (kasneje člen 95 ES, sedaj člen 114 PDEU). Tudi spremembe te direktive, ki so bile sprejete do spora o glavni stvari, zlasti spremembe na podlagi Direktive 2003/17, so bile izvedene na podlagi pristojnosti na področju notranjega trga iz člena 95 ES. V vseh različicah ta pristojnost omogoča približevanje zakonodaj držav članic. V skladu z navedenim uvodna izjava 1 Direktive o gorivih kot namen te direktive določa približevanje zakonodaj držav članic, to je odpravo morebitnih neskladij.

10 — Sodbi Križan in drugi (C-416/10, EU:C:2013:8, točka 54) in Quelle (C-404/06, EU:C:2008:231, točki 19 in 20).

11 — Glede tega v nadaljevanju glej točki 36 in 45.

12 — Glej sodbo Belgische Petroleum Unie in drugi (C-26/11, EU:C:2013:44, točki 33 in 36).

35. Cilj Direktive o gorivih, da se odpravijo ovire za trgovanje, se ne bi mogel uresničiti, če bi lahko države članice prosto razširjale zahteve glede goriv, ki so določene v Direktivi. Določb Direktive o gorivih zato ni mogoče razumeti kot minimalnih zahtev, temveč so določbe te direktive izčrpne. [13]

36. Povezava med prepovedjo iz člena 5 Direktive o gorivih in zaščitno klavzulo iz člena 6, ki je določena že v pristojnosti na področju notranjega trga, sedaj členu 114(10) PDEU, govori v prid tej razlagi: člen 6 Direktive o gorivih državam članicam pod ozko določenimi pogoji in s pridržkom evropskega nadzornega postopka, dovoljuje sprejem strožjih okoljskih specifikacij. To dodatno potrjuje uvodna izjava 20 Direktive o gorivih, po kateri se državam članicam samo ob upoštevanju postopka, določenega v tej direktivi, dovoli predpisati, da se gorivo sme dajati na trg, samo če ustreza strožjim okoljskim specifikacijam, kakor jih določa ta direktiva.

37. Ti strožji pogoji za odstopanje od Direktive o gorivih so nujni, ker Direktiva ne določa minimalnih zahtev, temveč načeloma vsebuje izčrpne določbe. [14]

38. Končno v nasprotju z mnenjem regionalnega urada za davčni in carinski nadzor tudi ni razloga, da bi se prodajalcem na drobno kot je G. Balász onemogočilo sklicevanje na člen 5 Direktive o gorivih. Nasprotno: države članice bi lahko to prepoved preprosto zaobšle, če ne bi veljala za stopnjo prodaje na drobno.

2. Področje uporabe Direktive

39. Prepoved iz člena 5 Direktive o gorivih je omejena na področje uporabe Direktive. [15] V skladu s členom 1 Direktive je predmet te direktive, da *z vidika zdravja in okolja* določa tehnične specifikacije za gorivo, ki ga uporabljajo vozila, opremljena z motorji na prisilni vžig in motorji na kompresijski vžig. [16]

40. Iz te povezave s členom 1 Direktive o gorivih izhajata dva sklepa.

41. Kot sem že navedla v sklepnih predlogih v zadevi Belgische Petroleum Unie in drugi prepovedi iz člena 5 Direktive o gorivih ni mogoče razumeti kot obsežnih prepovedi omejevanja temeljnih svoboščin. Člen 5 Direktive o gorivih glede na navedeno ne nasprotuje vsakršni omejitvi prodaje goriv, ki izpolnjujejo standarde, temveč se nanaša samo na *tehnične* specifikacije goriv. To pomeni, da na primer ureditev cen, določbe o oglaševanju za goriva ali obdavčitev naftnih proizvodov ne sodijo v prepoved omejevanja na podlagi člena 5 Direktive o gorivih. [17]

42. V obravnavanem primeru je k temu treba še dodati, da se prepoved iz člena 5 Direktive o gorivih niti ne nanaša na vse tehnične specifikacije za goriva, temveč samo navedene tehnične specifikacije „*z vidika zdravja in okolja*“ iz člena 1. To potrjuje uvodna izjava 2 Direktive o gorivih, po kateri je Komisija v predlogu imela za izhodišče visoko raven varstva, zgolj kar zadeva zdravje in varovanje okolja, medtem ko področji „varnost“ in „varstvo potrošnikov“, ki sta prav tako navedeni v okviru pristojnosti na področju notranjega trga, nista omenjeni.

13 — Glej v tem smislu sodbi Komisija/Danska (278/85, EU:C:1987:439, točka 22) in Cindu Chemicals in drugi (C-281/03 in C-282/03, EU:C:2005:549, točka 44).

14 — Glej sodbe Komisija/Francija (C-53/00, EU:C:2002:252, točka 19 in 20), Komisija/Grčija (C-154/00, EU:C:2002:254, točka 15 in 16) in González Sánchez (C-183/00, EU:C:2002:255, točka 28 in 29).

15 — Glej sodbo Toolex (C-473/98, EU:C:2000:379, točka 27 in naslednje) glede pravne ureditve na področju kemikalij.

16 — Glej moje sklepne predloge v zadevi Belgische Petroleum Unie in drugi (C-26/11, EU:C:2012:480, točka 43).

17 — Moji sklepni predlogi v zadevi Belgische Petroleum Unie in drugi (C-26/11, EU:C:2012:480, točka 41 in naslednje).

43. Tudi z direktivama 2000/71 in 2003/17 o spremembah ti področji nista bili vključeni v področje uporabe Direktive o gorivih.[18] Tudi uvodna izjava 2 Direktive 2003/17 še naprej omenja zgolj „zdravje in varstvo okolja“. Pri tem je treba izhajati iz tega, da je zlasti pojem „varnost“ pri specifikaciji plamenišča dizelskega goriva posebej pomemben, ker se nanaša na tehnično varnost blaga.[19]

44. Sicer vsebuje najnovejša Direktiva 2009/30 o spremembah tudi posamezne določbe glede kovinskih dodatkov v gorivu, ki jih je Sodišče pripisalo cilju zagotavljanja varstva potrošnikov.[20] Vendar se porajajo dvomi, ali je cilj teh določb popolna uskladitev varstva potrošnikov. Poleg tega se v postopku o glavni stvari še ne uporabljajo. Zaradi tega se Sodišču glede teh določb v obravnavanem postopku tudi ni treba opredeliti.

45. V skladu s tem ciljem Direktive o gorivih, ki se omejuje na vidik zdravja in okolja, zaščitna klavzula iz člena 6(1) Direktive o gorivih državam članicam na komplementarni način dovoljuje zgolj, da predpišejo takšne strožje *okoljske* specifikacije z namenom „varstva zdravja ljudi v določenih strnjenih naseljih ali v okolju, v določenem ekološko ali okoljsko občutljivem področju“. Cilj teh izjemoma dopustnih ukrepov držav članic je tako prav tako omejen na vidike varstva zdravja in okolja.

46. Zato Direktiva o gorivih ne pomeni uskladitve specifikacij z vidika varnosti in varstva potrošnikov.

47. Posledično člen 5 Direktive o gorivih sicer načeloma nasprotuje vsem nacionalnim predpisom, ki se navezujejo na tehnične specifikacije goriv, ki temeljijo na vidikih zdravja in okolja, ne pa na druge specifikacije, zlasti če je njihov cilj varnost goriv ali varstvo potrošnikov.

3. Uporaba prepovedi omejevanja na podlagi člena 5 Direktive o gorivih

48. Na Madžarskem obstajata dva predpisa, ki urejata dajanje v promet goriv: ministrski odlok in zakon o trošarinah.

49. Madžarski ministrski odlok v skladu z njegovim členom 9 v nacionalno pravo prenaša zahteve glede kakovosti iz Direktive o gorivih, kakor so določene z Direktivo 2003/17 o spremembi. Poleg tega ministrski odlok ne določa zahtev glede dizelskih goriv, ki bi presegale zahteve, določene v veljavni različici Direktive o gorivih, kot je na primer mejna vrednost za plamenišče. Prav tako ne določa obvezno uporabo morebitnih v nacionalnem oziroma evropskem standardu vsebovanih dodatnih zahtev glede kakovosti. Na podlagi člena 3(2) ministrskega odloka se zgolj šteje, da gorivo, ki izpolnjuje zahteve vsakokrat veljavnega nacionalnega standarda ali enakovrednega evropskega standarda, izpolnjuje zahteve ministrskega odloka.

50. Kršitev člena 5 Direktive o gorivih tako ni podana.

51. Madžarski standard MSZ EN 590:2009, ki ustreza CEN standardu EN 590:2009, sicer vsebuje dodatne zahteve glede kakovosti, zlasti mejno vrednost plamenišča, vendar je na podlagi člena 6(1) madžarskega zakona o standardizaciji uporaba nacionalnega standarda načeloma prostovoljna.

18 — V nasprotju z navedenim najnovejša Direktiva 2009/30 o spremembah zlasti na predlog Parlamenta vsebuje tudi določbe, ki jih Sodišče pripisuje cilju varstva potrošnikov; glej sodbo Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, točke 48, 49, 55, 56, 88, 92 in 95). Te spremembe se v postopku o glavni stvari še ne uporabljajo.

19 — Pipkorn, J., Bardenhewer-Rating, A., Taschner, H. C., v: von der Groeben, H., Schwarze, J. (izd.), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, 6. izdaja, Nomos, Baden-Baden 2003, zvezek 2, člen 95 ES, str. 1436, točka 72, S. Tietje, v: Grabitz/Hilf/Nettesheim (izd.), *Das Recht der Europäischen Union*, 43. dopolnilna izdaja, marec 2011, člen 114 PDEU, točka 146; Kahl, v: Calliess/Ruffert (izd.), *EUV/AEUV*, 4. izdaja 2011, člen 114 PDEU, točka 36; Leible/Schröder, v: Streinz (izd.), *EUV/AEUV*, 2. izdaja 2012, člen 114 PDEU, točka 80.

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

52. Vendar madžarski zakon o trošarinah v členu 110(13) ureja prodajo dizelskih goriv: v skladu z navedeno določbo lahko bencinske postaje prodajajo samo dizelska goriva, ki so skladna z veljavnim madžarskim standardom. S tem postanejo standard in njegove dodatne zahteve na podlagi madžarskega prava zavezujoče.

53. Sicer zakon o trošarinah v členu 110(13) na prvi pogled ureja zgolj načine prodaje, in sicer, kateri proizvodi se lahko prodajajo na bencinskih postajah. Ker pa so bencinske postaje v praksi edino prodajno mesto, ki ga uporabljajo končni potrošniki, gre dejansko za zahteve glede proizvoda, in sicer dizelskega goriva, ki jih ni mogoče šteti za zgolj način prodaje. [21]

54. Tehnična specifikacija plamenišča pa ne temelji na vidikih zdravja ali okolja, kar je v skladu s členom 1 pogoj za področje uporabe Direktive o gorivih, temveč na vidikih varnosti in varstva potrošnikov.

55. Plamenišče določenega materiala kaže na nevarnost njegove vnetljivosti in eksplozivnosti, kar je pomemben vidik varnosti proizvoda. Označuje namreč najnižjo temperaturo, pri kateri izhlapi toliko goriva, da se z zrakom lahko ustvari zmes, ki se v stiku z odprtim plamenom vname. [22]

56. Poleg tega so vsi udeleženci postopka na obravnavi soglašali, da je upoštevanje plamenišča, določenega v standardu, pomembno za delovanje in zaščito motorjev motornih vozil. Cilj tega parametra je tako tudi varstvo potrošnikov pred škodami na njihovih vozilih.

57. Posledično se člen 5 Direktive o gorivih ne uporablja vsaj za specifikacijo plamenišča dizelskega goriva.

58. Ta ugotovitev je podprta z dejstvom, da je zakonodajalec Unije v uvodni izjavi 31 Direktive 2009/30 o spremembah izrecno pozval k posodobitvi CEN standarda EN 590:2004 pa tudi določitvi mej za tehnične parametre, ki niso v Direktivi o gorivih, med njimi plamenišče. Ta poziv ne bi bil izvedljiv, če bi Direktiva o gorivih nasprotovala takšnim dodatnim zahtevam. Čeprav CEN standard ni zavezujoč, je kljub temu smiselno, da se določi obvezna uporaba parametrov, ki jih določa, če se z njimi zagotavlja varnost proizvodov.

59. Če usklajenih zahtev za specifikacije za goriva, ki temeljijo na varnostnih vidikih ni, to ne pomeni, da imajo države članice v zvezi z dajanjem goriva na trg neomejeno polje proste presoje pri uvedbi takšnih nacionalnih tehničnih specifikacij. [23]

60. Če določeno področje na ravni Unije ni popolnoma usklajeno, lahko država članica za dajanje proizvoda na trg določi samo zahteve, ki so v skladu z obveznostmi, ki jih določa Pogodba, zlasti z načelom prostega pretoka blaga iz členov 34 PDEU in 36 PDEU. [24] Poleg tega mora osnutke predpisov, s katerimi določa obvezno uporabo tehničnih specifikacij, na podlagi člena 8 Direktive 98/34 pred njihovo uveljavitvijo sporočiti Komisiji, ki izvede preventivno kontrolo na podlagi določb o prostem pretoku blaga. [25]

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

22 — Glede tehnične opredelitve glej na primer http://www.urz.uni-heidelberg.de/saphelp/helpdata/DE/35/26bf45afab52b9e10000009b38f974/content.htm, nazadnje obiskana 13. aprila 2015.

23 — Sklepni predlogi generalne pravobranilke V. Trstenjak v zadevi Fra.bo (C-171/11, EU:C:2012:176, točka 22); glej sodbi Lidl Magyarország (C-132/08, EU:C:2009:281, točka 45) in Brandsma (C-293/94, EU:C:1996:254, točka 10 in naslednje).

24 — Sodba Komisija/Portugalska (C-432/03, EU:C:2005:669, točka 35). Glej tudi sodbo Toolex (C-473/98, EU:C:2000:379, točka 33).

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

4. Odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje

61. V teh okoliščinah je treba na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti, da Direktiva o gorivih popolnoma usklajuje zgolj tehnične specifikacije dizelskega goriva z vidika zdravja in okolja. Vendar lahko država članica kljub prepovedi iz člena 5 Direktive o gorivih določi dodatne specifikacije za goriva, ki se nanašajo na varnostne vidike, kot je na primer mejna vrednost plamenišča dizelskih goriv.

B – *Drugo vprašanje – zavezujoča narava standardov poleg tehničnih predpisov*

62. Z drugim vprašanjem želi predložitveno sodišče vedeti, ali iz opredelitev „standarda“ v členu 1, točka 6, Direktive 98/34 in „tehničnega predpisa“ v točki 11 izhaja, da lahko na določenem področju poleg zavezujočega tehničnega predpisa obstajajo samo nezavezujoči „standardi“.

63. To vprašanje očitno izhaja iz teze, da je „standard“ na podlagi člena 1, točka 6, Direktive 98/34 nezavezujoč, medtem ko je „tehnični predpis“ na podlagi točke 11 zavezujoč.

64. Na Madžarskem obstaja neposredno zavezujoča tehnična specifikacija za dizelska goriva, in sicer ministrski odlok, s katerim je bila v nacionalno pravo prenesena Direktiva o gorivih. Na podlagi člena 110(13) madžarskega zakona o trošarinah pa je pri prodaji dizelskih goriv na bencinskih postajah veljavni madžarski standard zavezujoč.

65. Glede tega je treba najprej ugotoviti, da lahko postane standard na podlagi člena 8(1), prvi pododstavek, Direktive 98/34 zavezujoč, tudi če država članica evropski ali mednarodni standard, na primer CEN standard prenese v tehnični predpis. Ni razloga, zakaj bi bil takšen prenos pri nacionalnih standardih izključen, zlasti če ti standardi ustrezajo CEN standardom.

66. Poleg tega Direktiva 98/34 ne vsebuje nobene določbe, ki bi državo članico ovirala pri tem, da na določenem področju določi obvezno uporabo več tehničnih specifikacij.

67. Tudi razlikovanje med nezavezujočimi standardi in zavezujočimi tehničnimi predpisi ne izključuje hkratnega obstoja več zavezujočih tehničnih predpisov. To razlikovanje je namenjeno zgolj uporabi različnih postopkov zbiranja informacij, ki so za standarde določeni v členih od 2 do 6 Direktive 98/34, za tehnične predpise pa v členih 8 in 9.

68. Če bi se zaradi hkratnega obstoja več ureditev porajali dvomi glede veljavnega standarda, bi to odprlo vprašanja glede razlage prava Unije, samo če bi to zadevalo določbe prava Unije. V obravnavanem primeru bi v ta namen prišle v poštev specifikacije iz Direktive o gorivih, vendar iz predloga za sprejetje predhodne odločbe ne izhaja, da je na Madžarskem njena uporaba ovirana. Na vsak način Direktiva 98/34 ne vsebuje določb glede takšnih kolizij med predpisi.

69. Na drugo vprašanje je zato treba odgovoriti, da Direktiva 98/34 državam članicam ne prepoveduje, da v primeru veljave tehničnega predpisa z zakonom določijo obvezno uporabo dodatnega nacionalnega standarda, sprejetega na istem področju.

C – *Tretje vprašanje – dostopnost v nacionalnem jeziku*

70. S tretjim vprašanjem želi predložitveno sodišče izvedeti, ali nacionalni standard, ki takrat, ko bi se po mnenju upravnega organa moral uporabiti, ni dostopen v nacionalnem jeziku, izpolnjuje merilo iz člena 1, točka 6, Direktive 98/34, v skladu s katerim mora biti nacionalni standard na voljo javnosti.

71. To vprašanje se nanaša na to, da, kot izhaja iz predloga za sprejetje predhodne odločbe, madžarski standard MSZ EN 590:2009 v trenutku kršitve ni bil dostopen v madžarskem jeziku, temveč samo v angleškem jeziku.

72. Pri ločenem obravnavanju ni mogoče ugotoviti, ali je za odločitev v sporu o glavni stvari pomembno, ali madžarski standard ustreza opredelitvi iz člena 1, točka 6, Direktive 98/34. To vprašanje razumem veliko bolj v tem smislu, ali Direktiva 98/34 nasprotuje obvezni uporabi tehnične specifikacije, ki ni na voljo javnosti, ker ni dostopna v nacionalnem jeziku.

73. Glede tega se najprej porajajo dvomi, ali dostopnost javnosti v smislu člena 1, točka 6, Direktive 98/34 zahteva dostopnost v nacionalnem jeziku. Merilo dostopnosti javnosti se namreč ne omenja samo v povezavi z nacionalnimi standardi, temveč tudi z evropskimi in mednarodnimi standardi. Vendar zadnje naveden vrsti standardov v večini držav članic nista dostopni v nacionalnih jezikih. Uradni jeziki CEN/CENELEC so nemščina, angleščina in francoščina.[26] Pri tem se ne zahteva, da mora biti standard dostopen v vseh treh jezikih. Ker je zakonodajalcu Unije ta okoliščina znana, ni mogoče domnevati, da dostopnost javnosti predpostavlja dostopnost v nacionalnem jeziku.

74. V obravnavanem primeru sicer ni treba odločiti, ali to velja tudi za nacionalne standarde. Spor o glavni stvari se namreč ne nanaša na učinke standarda kot nezavezujoče tehnične specifikacije, temveč *zavezujočo naravo* specifikacij, ki jih vsebuje standard. Gre torej za učinek tehničnih predpisov v smislu člena 1, točka 11, Direktive 98/34.

75. Iz opredelitve tehničnega predpisa pa ne izhaja niti zahteva po dostopnosti javnosti niti glede jezika predpisa. Tudi sicer iz Direktive 98/34 ne izhajajo določbe o uporabi tehničnih predpisov, ki bi se nanašale na jezik, v katerem so sprejeti.

76. Glede na navedeno je na tretje vprašanje treba odgovoriti, da Direktiva 98/34 ne zahteva, da morajo države članice tehnične predpise dati na voljo javnosti v svojem uradnem jeziku.

V – **Predlog**

77. Sodišču zato predlagam, naj na predlog za sprejetje predhodne odločbe odgovori tako:

1. Direktiva 98/70/ES o kakovosti motornega bencina in dizelskega goriva, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1882/2003, popolnoma usklajuje zgolj tehnične specifikacije dizelskega goriva z vidika zdravja in okolja. Vendar lahko država članica kljub prepovedi iz člena 5 Direktive 98/70 določi dodatne specifikacije za goriva, ki se nanašajo na varnostne vidike, kot je na primer mejna vrednost plamenišča dizelskih goriv.

2. Direktiva 98/34/ES o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in tehničnih predpisov o storitvah informacijske družbe, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2006/96/ES, državam članicam ne prepoveduje, da v primeru veljave tehničnega predpisa z zakonom določijo obvezno uporabo dodatnega nacionalnega standarda, sprejetega na istem področju.

3. Direktiva 98/34 ne zahteva, da morajo države članice tehnične predpise dati na voljo javnosti v svojem uradnem jeziku.

26 — Glej oddelek 8 dela 2 Poslovnika CEN/CENELEC – skupna pravila za delo na področju standardizacije, http://boss.cen.eu/ref/IR2_D.pdf, nazadnje obiskana 13. aprila 2015.