



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

30. travnja 2024.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Energija – Direktiva 2009/119/EZ – Opskrba zaliham a sirove nafte i/ili naftnih derivata – Članak 3. – Obveza država članica u pogledu održavanja sigurnosnih zaliha – Članak 8. – Gospodarski subjekti – Uredba (EZ) br. 1099/2008 – Energetska statistika – Nacionalni propis koji omogućuje da se gospodarskom subjektu odredi obveza stvaranja i održavanja sigurnosnih zaliha naftnog derivata, uključujući i kada taj derivat nema veze s gospodarskom djelatnošću tog subjekta – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 16. – Sloboda poduzetništva – Članak 17. – Pravo vlasništva”

U spojenim predmetima C-395/22 i C-428/22,

povodom dvaju zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje je uputio Administrativen sad – Varna (Upravni sud u Varni, Bugarska), odlukama od 3. i 14. lipnja 2022., koje je Sud zaprimio 14. odnosno 28. lipnja 2022., u postupcima

„**Trade Express-L**” OOD (C-395/22),

„**DEVNJA CIMENT**” AD (C-428/22)

protiv

Zamestnik-predsedatelja na Daržavna agencija „Daržaven rezerv i voennovremenni zapasi”,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: K. Jürimäe (izvjestiteljica), predsjednica vijeća, N. Piçarra i N. Jääskinen, suci,

nezavisni odvjetnik: A. Rantos,

tajnik: R. Stefanova-Kamisheva, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 5. srpnja 2023.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za „DEVNJA CIMENT” AD, E. Evtimov, Y. Mateeva, S. Vasilev, V. Vidolov, *advokati*, i M. B. Lazarov,
- za bugarsku vladu, T. Mitova i L. Zaharieva, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: bugarski

- za nizozemsku vladu, E. M. M. Besselink, M. K. Bulterman i C. S. Schillemans, u svojstvu agenata,
 - za slovačku vladu, S. Ondrášiková, u svojstvu agenta,
 - za Europsku komisiju, V. Božilova, B. De Meester i C. Georgieva, u svojstvu agenata,
- saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 19. listopada 2023.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 1., članka 2. prvog stavka točaka (i) i (j) te članaka 3. i 8. Direktive Vijeća 2009/119/EZ od 14. rujna 2009. o obvezi država članica da održavaju minimalne zalihe sirove nafte i/ili naftnih derivata (SL 2009., L 265, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 5., str. 82. i ispravak SL 2018., L 241, str. 14.), kako je izmijenjena Provedbenom direktivom Komisije (EU) 2018/1581 od 19. listopada 2018. (SL 2018., L 263, str. 57.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2009/119), članka 2. točke (d) Uredbe (EZ) br. 1099/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2008. o energetske statistici (SL 2008., L 304, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 1., str. 191.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) 2019/2146 od 26. studenoga 2019. (SL 2019., L 325, str. 43.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 1099/2008), te članka 17. i članka 52. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 2 Zahtjevi su upućeni u okviru sporova između, s jedne strane, društava „Trade Express-L” OOD (u daljnjem tekstu: Trade Express) (C-395/22) i „DEVNJA CIMENT” AD (u daljnjem tekstu: Devnja Ciment) (C-428/22) i, s druge strane, Zamestnik-predsjedatelja na Daržavna agencija „Daržaven rezerv i voennovremenni zapasi” (zamjenik predsjednika Državne agencije „Državne rezerve i vojne zalihe”) u vezi sa zakonitošću rješenja koja je potonji donio, a kojima se tim društvima nalaže obveza stvaranja i održavanja sigurnosnih zaliha teškog loživog ulja u trajanju od godine dana.

Pravni okvir

Sporazum IEA-e

- 3 Sporazumom o međunarodnom energetske programu, potpisanim u Parizu 18. studenoga 1974. (u daljnjem tekstu: Sporazum IEA-e), osnovana je Međunarodna agencija za energiju (IEA) u okviru Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj.

Pravo Unije

Direktive 68/414/EEZ i 2006/67/EZ

4 Prva pravila koja su uređivala sigurnosne zalihe nafte ili naftnih derivata bila su uvedena Direktivom Vijeća 68/414/EEZ od 20. prosinca 1968. o obvezi država članica EEZ-a da održavaju minimalnu razinu zaliha sirove nafte i/ili naftnih derivata (SL 1968., L 308, str. 14.).

5 Direktiva 68/414, kako je zadnji put izmijenjena Direktivom Vijeća 98/93/EZ od 14. prosinca 1998. (SL 1998., L 358, str. 100.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 68/414), stavljena je izvan snage Direktivom Vijeća 2006/67/EZ od 24. srpnja 2006. o obvezi država članica da održavaju minimalnu razinu zaliha sirove nafte i/ili naftnih derivata (SL 2006., L 217, str. 8.). Direktiva 2006/67 je nakon toga stavljena izvan snage Direktivom 2009/119. Potonja se primjenjuje *ratione temporis* na sporove iz glavnog postupka.

6 Članak 1. stavak 1. Direktive 68/414, koji u bitnome odgovara članku 1. stavku 1. Direktive 2006/67, određivao je:

„Države članice moraju donijeti sve odgovarajuće zakonske i podzakonske odredbe kako bi se osiguralo trajno održavanje razine zaliha naftnih derivata na području Zajednice, podložno odredbama članka 7., u visini od minimalno 90 dana prosječne dnevne domaće potrošnje tijekom prethodne kalendarske godine iz članka 4., za svaku od kategorija naftnih derivata nabrojanih u članku 2.” [neslužbeni prijevod]

7 Članak 2. prvi stavak Direktive 68/414, koji u bitnome odgovara članku 2. prvom stavku Direktive 2006/67, bio je sročен kako slijedi:

„Sljedeće kategorije derivata uzimaju se u obzir prilikom izračuna domaće potrošnje:

- motorni benzini i goriva za zrakoplove (benzin za aviomotore, mlazno gorivo benzinskog tipa);
- dizel, dizelska ulja, kerozin i mlazno gorivo kerozinskog tipa;
- loživa ulja.” [neslužbeni prijevod]

Direktiva 2009/119

8 Uvodne izjave 3., 5., 8., 11., 21. i 33. Direktive 2009/119 glase kako slijedi:

„(3) Europsko vijeće, u svojem Akcijskom planu (2007. – 2009.), pod nazivom, 'Energetska politika za Europu', naglasilo je potrebu za poboljšanjem sigurnosti opskrbe za Europsku uniju [...] u cjelini te za svaku državu članicu, *inter alia*, preispitivanjem mehanizama Unije za osiguravanje zaliha nafte, s posebnim osvrtom na dostupnost nafte u slučaju krize.

[...]

(5) Na temelju Direktive [2006/67], zalihe se izračunavaju na temelju prosječne domaće dnevne potrošnje tijekom prethodne kalendarske godine. S druge strane, obveze držanja zaliha na temelju [Sporazuma IEA-e] izračunavaju se na temelju neto uvoza nafte i naftnih derivata. Iz tog razloga, te zbog ostalih razlika u metodologiji, način na koji se izračunavaju obveze držanja zaliha i zalihe Zajednice za slučaj nužde trebalo bi prilagoditi načinima izračunavanja koji se koriste u okviru Sporazuma IEA-e [...]

[...]

(8) Dostupnost zaliha nafte te zaštita opskrbe energijom osnovni su elementi javne sigurnosti za države članice i za Zajednicu. Postojanje središnjih tijela za zalihe (CSE-ovi) u Zajednici omogućava približavanje tim ciljevima. Kako bi se predmetnim državama članicama omogućilo optimalno korištenje nacionalnog prava pri utvrđivanju opisa rada njihovih CSE-ova, uz olakšavanje financijskog opterećenja držanja zaliha za krajnje korisnike, dovoljno je zabraniti korištenje zaliha za komercijalne svrhe, istodobno dopuštajući držanje zaliha na bilo kojoj lokaciji u Zajednici te od strane bilo kojeg CSE-a koji je osnovan s tim ciljem.

[...]

(11) Države članice trebale bi osigurati potpunu dostupnost svih zaliha čije se držanje zahtijeva zakonodavstvom Zajednice. Kako bi jamčile tu dostupnost, ne bi smjelo biti nikakvih ograničenja prava vlasništva nad tim zalihama koja bi mogla spriječiti njihovo korištenje u slučaju poremećaja opskrbe naftom. Ne bi se smjelo uzeti u obzir naftne derivate u vlasništvu poduzeća koja su izložen[a] značajnom riziku ovrhe nad imovinom. Početak stečajnog postupka ili postupka nagodbe nad gospodarskim subjektima koji imaju obvezu držanja zaliha može se smatrati [pokazatelj] postojanj[a] takvog rizika.

[...]

(21) Kako bi se spriječilo dvostruko izvješćivanje s obzirom na podatke koje države članice trebaju dostaviti o različitim kategorijama derivata, Uredba (EZ) br. 1099/2008 [...] trebala bi služiti kao referentna točka za različite kategorije naftnih derivata iz ove Direktive.

[...]

(33) Budući da cilj ove Direktive, a to je održavanje visoke razine sigurnosti opskrbe naftom u Zajednici kroz pouzdane i transparentne mehanizme koji se temelje na solidarnosti među državama članicama, uz istodobno poštovanje pravila unutarnjeg tržišta i tržišnog natjecanja, ne mogu dostatno ostvariti države članice, nego se zbog svojeg opsega i učinka može na bolji način ostvariti na razini Zajednice, Zajednica može usvojiti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti određenim u članku 5. [UEZ-a]. U skladu s načelom proporcionalnosti određenim u tom članku, ova Direktiva ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje tog cilja.”

9 Članak 1. Direktive 2009/119, naslovljen „Cilj”, određuje:

„Ovom se Direktivom utvrđuju pravila koja imaju za cilj osiguravanje visoke razine sigurnosti opskrbe naftom u Zajednici, kroz pouzdane i transparentne mehanizme koji se temelje na solidarnosti među državama članicama, održavanje minimalnih zaliha sirove nafte i/ili naftnih derivata i uspostavu potrebnih proceduralnih sredstava za rješavanje ozbiljnih nestašica.”

10 U članku 2. prvom stavku točkama (f), (i), (j) i (l) te direktive navode se sljedeće definicije:

„Za potrebe ove Direktive:

[...]

(f) ‚središnje tijelo za zalihe‘ (CSE) znači tijelo ili služba na koju se mogu prenijeti ovlasti za prikupljanje, održavanje ili prodaju zaliha nafte, uključujući i zalihe za slučaj nužde i posebne zalihe;

[...]

(i) ‚zalihe nafte‘ znači zalihe energetskih proizvoda navedenih u poglavlju 3.4. Priloga A Uredbi (EZ) br. 1099/2008[, kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) 2017/2010 od 9. studenoga 2017. (SL 2017., L 292, str. 3.)];

(j) ‚zalihe za slučaj nužde‘ znači zalihe nafte koje svaka država članica mora održavati na temelju članka 3.;

[...]

(l) ‚posebne zalihe‘ znači zalihe nafte koje zadovoljavaju uvjete iz članka 9.”

11 Članak 3. navedene direktive, naslovljen „Zalihe za slučaj nužde – Izračunavanje obveza držanja zaliha”, u stavku 1. određuje:

„Države članice donose odgovarajuće zakone i druge propise kako bi do 31. prosinca 2012. osigurale da ukupne zalihe nafte, koje se u svako doba održavaju unutar Zajednice u njihovu korist, odgovaraju barem količini od 90 dana prosječnog dnevnog neto uvoza ili od 61 dana prosječne dnevne domaće potrošnje, ovisno o tome koja je količina veća.”

12 Članak 4. iste direktive, koji uređuje „[i]zračunavanje razine zaliha”, u stavku 1. propisuje:

„Razine zaliha koje se drže izračunavaju se pomoću metoda iz Priloga III. [...]”

13 U pogledu CSE-ova, članak 7. stavak 1. Direktive 2009/119 određuje:

„Države članice mogu osnovati CSE-ove.

Država članica ne može osnovati više od jednog CSE-a ili bilo kojeg sličnog tijela. Država članica može osnovati svoj CSE na bilo kojoj lokaciji unutar Zajednice.

Ako država članica osniva CSE, on ima oblik neprofitnog tijela ili službe koja radi u općem interesu i ne smatra se gospodarskim subjektom u smislu ove Direktive.”

14 Članak 8. te direktive, naslovljen „Gospodarski subjekti”, sročjen je kako slijedi:

„1. Svaka država članica osigurava da svaki gospodarski subjekt kojem nametne obvezu držanja zaliha radi ispunjavanja obveza iz članka 3. ima pravo prenijeti te obveze, barem djelomično i po izboru gospodarskog subjekta, ali samo na:

- (a) CSE države članice za čiji se račun drže takve zalihe;
- (b) jedan ili više CSE-ova koji su unaprijed izjavili da su spremni držati takve zalihe, pod uvjetom da su takav prijenos obveza unaprijed odobrili i država članica za čiji se račun drže takve zalihe i sve države članice na čijem će se državnom području držati zalihe;
- (c) druge gospodarske subjekte koji imaju višak zaliha ili raspoloživih kapaciteta za držanje zaliha izvan državnog područja države članice za čiji se račun unutar Zajednice drže zalihe, pod uvjetom da su takav prijenos obveza unaprijed odobrili i država članica za čiji se račun drže takve zalihe i sve države članice na čijem će se državnom području držati zalihe; i/ili
- (d) druge gospodarske subjekte koji imaju višak zaliha ili raspoloživih kapaciteta za držanje zaliha na državnom području države članice za čiji se račun drže zalihe, pod uvjetom da je takav prijenos obveza unaprijed priopćen državi članici. Države članice mogu nametnuti ograničenja ili uvjete za takav prijenos obveza.

[...]

2. Svaka država članica može gospodarskim subjektima kojima nameće ili je nametnula obvezu držanja zaliha ograničiti prava na prijenos tih obveza.

Međutim, ako takva ograničenja ograničavaju pravo gospodarskog subjekta da prenese obveze u iznosu koji je manji od 10 % njegove obveze držanja zaliha, država članica osigurava osnivanje CSE-a koji mora prihvatiti prijenos obveza za onu količinu koja je potrebna za zaštitu prava gospodarskog subjekta da prenese najmanje 10 % svoje obveze držanja zaliha.

Minimalni postotak iz ovog stavka povećava će se s 10 % na 30 % do 31. prosinca 2017.

[...]

15 U skladu s člankom 9. navedene direktive, naslovljenim „Posebne zalihe”:

„1. Svaka država članica može se obvezati na održavanje minimalne razine zaliha nafte, iskazane u broju dana potrošnje, u skladu s uvjetima iz ovog članka.

Posebne zalihe u vlasništvu su države članice ili CSE-a koji je osnovala država članica i održavaju se na području Zajednice.

2. Posebne zalihe mogu se sastojati samo od jedne ili više sljedećih kategorija derivata, kako je utvrđeno u poglavlju 3.4. Priloga A Uredbi (EZ) br. 1099/2008[, kako je izmijenjena Uredbom 2017/2010]:

– etan,

- UNP,
- motorni benzin,
- benzin za aviomotore,
- benzin za mlazne motore (mlazno gorivo benzinskog tipa ili JP4),
- kerozinsko mlazno gorivo,
- [kerozin],
- plinsko motorno ulje/dizelsko ulje (destilirano loživo ulje),
- loživo ulje (s velikim sadržajem sumpora i s malim sadržajem sumpora),
- *white spirit* i SBP,
- maziva,
- bitumen,
- parafinski voskovi,
- naftni koks.

[...]

5. Svaka država članica koja se nije obvezala da će čitavu zadanu kalendarsku godinu najmanje 30 dana održavati posebne zalihe, osigurava da najmanje jedna trećina njezine obveze držanja zaliha bude u obliku derivata koji su sastavljeni u skladu sa stavicima 2. i 3.

[...]”

16 Prilog III. istoj direktivi, naslovljen „Načini izračunavanja razine zaliha”, u šestom stavku određuje:

„Države članice mogu:

- (a) uključiti sve ostale zalihe naftnih derivata iz poglavlja 3.4. Priloga A [Uredbi br. 1099/2008, kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 2017/2010] i izračunati ekvivalent sirove nafte množenjem količina s faktorom 1,065; ili
- (b) uključiti zalihe samo sljedećih derivata: motorni benzin, benzin za aviomotore, benzin za mlazne motore (mlazno gorivo benzinskog tipa ili JP4), kerozinsko mlazno gorivo, [kerozin], [dizel]/dizelsko [gorivo] (destilirano loživo ulje) i loživo ulje (s velikim sadržajem sumpora i s malim sadržajem sumpora) i izračunavati ekvivalent sirove nafte pomoću množenja količina s faktorom 1,2.”

Uredba br. 1099/2008

- 17 U članku 2. točki (d) Uredbe br. 1099/2008 pojam „energenti” u smislu te uredbe definira se kao „goriva, toplina, obnovljiva energija, električna energija i bilo koji drugi oblik energije”.
- 18 Prilog A navedenoj uredbi naslovljen je „Objašnjenje pojmova”. Poglavlje 3.4. tog priloga odnosi se na pojam „[n]afta (sirova nafta i naftni derivati)”, u koji među ostalim spadaju loživo ulje (teško loživo ulje), maziva i naftni koks u smislu točaka 3.4.18., 3.4.20. i 3.4.23. navedenog priloga.

Bugarsko pravo

- 19 U skladu s člankom 2. stavkom 1. Zakona za zapasite ot neft i neftoprodukti (Zakon o zalihama nafte i naftnih derivata, DV br. 15 od 15. veljače 2013.), u verziji koja se primjenjuje na sporove iz glavnog postupka (u daljnjem tekstu: ZZNN):

„Na temelju ovog zakona stvaraju se, održavaju, obnavljaju, upotrebljavaju, nadopunjuju i nadziru dolje nabrojane sigurnosne zalihe nafte i kategorija naftnih derivata:

1. motorni benzin;
2. dizel, mlazno gorivo kerozinskog tipa i gorivo za dizelske motore;
3. teško loživo ulje;
4. propan-butan.”

- 20 Članak 3. stavak 4. ZZNN-a određuje:

„Obveznici sami za svoj račun i vlastitim sredstvima organiziraju i financiraju stvaranje, održavanje, obnavljanje i nadopunjavanje razina sigurnosnih zaliha koje su im određene.”

- 21 U članku 12. ZZNN-a navodi se:

„(1) [...] Predsjednik [Državne agencije „Državne rezerve i vojne zalihe”] svake godine najkasnije do 30. travnja utvrđuje sigurnosne zalihe koje moraju stvoriti i održavati obveznici i državno poduzeće “Daržavna petrolna kompanija” [(Državna naftna kompanija)], rješenjima kojima se utvrđuju ukupne i pojedinačne razine zaliha [...]

[...]

(4) Razine sigurnosnih zaliha svakog obveznika utvrđuju se razmjerno njegovu udjelu u ukupnom neto uvozu i nabavkama unutar Zajednice ili ukupnoj domaćoj potrošnji tijekom prethodne kalendarske godine u odnosu na ukupan udio svih obveznika.

[...]

(11) Svakoj bugarskoj ili inozemnoj fizičkoj ili pravnoj osobi koja je registrirana kao trgovac, kao i njezinim podružnicama, koja je tijekom prethodne kalendarske godine uvezla i/ili isporučila na području zemlje, putem nabavljanja unutar Zajednice, ulja za podmazivanje (uključujući bazna

ulja), bitumen, parafinske voskove, naftni koks, katran i sumpor, određuje se razina sigurnosnih zaliha u obliku teškog loživog ulja.”

22 Članak 21. ZZNN-a glasi kako slijedi:

„(1) Sigurnosne zalihe mogu se održavati u obliku nafte i/ili naftnih derivata iz članka 2. stavka 1.

[...]

(11) Razine sigurnosnih zaliha teškog loživog ulja, utvrđene na temelju neto uvoza i nabave unutar Zajednice ili prosječne dnevne potrošnje, mogu se stvoriti i održavati do 100 % u obliku dizela, motornog benzina i/ili goriva za dizelske motore, pri čemu količina mora biti jednaka količini zaliha teškog loživog ulja za koju se traži zamjena.

[...]”

Glavni postupci, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

- 23 Trade Express, tužitelj u sporu koji je doveo do predmeta C-395/22, u Bugarskoj je tijekom 2020. godine prijavio stjecanje unutar Zajednice za 89,6 tona ulja za podmazivanje. Ta ulja za podmazivanje, koja su predviđena u točki 3.4.20. Priloga A Uredbi br. 1099/2008, bila su namijenjena prodaji.
- 24 Devnja Ciment, tužitelj u sporu koji je doveo do predmeta C-428/22, uveo je u Bugarsku tijekom 2020. godine 34 657,39 tona naftnog koksa. Taj naftni koks, predviđen točkom 3.4.23. Priloga A Uredbi br. 1099/2008, koristi se u mineraloškom procesu proizvodnje grudastih cemenata, tzv. „klinkera”.
- 25 Zbog tih aktivnosti zamjenik predsjednika Državne agencije „Državne rezerve i vojne zalihe” dvama je rješenjima – prvim od 28. travnja 2021. i drugim od 29. travnja 2021. – naložio društvu Devnja Ciment odnosno društvu Trade Express da za vlastiti račun i svojim sredstvima stvori i održava, u razdoblju od 1. srpnja 2021. do 30. lipnja 2022., razine sigurnosnih zaliha teškog loživog ulja. Društvo Devnja Ciment trebalo je stvoriti takve sigurnosne zalihe u količini od 7806,058 tona, a društvo Trade Express u količini od 15,947 tona.
- 26 Svako od tih društava podnijelo je Administrativnom sadu – Varna (Upravni sud u Varni, Bugarska), sudu koji je uputio zahtjev u ovim predmetima, tužbu za poništenje rješenja koje je protiv njega doneseno. Ta društva u bitnome osporavaju da imaju obvezu stvaranja sigurnosnih zaliha teškog loživog ulja, unatoč tomu što se taj naftni derivat ne koristi u njihovim gospodarskim djelatnostima.
- 27 Taj sud ističe da društva Trade Express i Devnja Ciment tijekom 2020. godine nisu obavljala nikakvu gospodarsku djelatnost s vrstama derivata nabrojenima u poglavlju 3.4. Priloga A Uredbi br. 1099/2008 osim ulja za podmazivanje odnosno naftnog koksa. Naglašava da ta društva ne raspolažu ni količinama sigurnosnih zaliha teškog loživog ulja koje se zahtijevaju u rješenjima spomenutima u točki 25. ove presude, ni skladištem za čuvanje takvih zaliha. Stoga smatra da stvaranje i održavanje razina sigurnosnih zaliha utvrđenih u tim rješenjima predstavlja za njih značajno financijsko opterećenje.

- 28 U tom kontekstu, navedeni sud izražava nedoumice u pogledu usklađenosti ZZNN-a s odredbama Direktive 2009/119 u vezi s odredbama Povelje, u dijelu u kojem se tim zakonom omogućava da se društvima, kao što su Trade Express i Devnja Ciment, naloži da stvore i održavaju sigurnosne zalihe naftnih derivata koji nemaju veze s njihovim djelatnostima.
- 29 Naime, smatra da iz uvodne izjave 33., članka 2. prvog stavka točaka (i) i (j) te članka 3. i 8. Direktive 2009/119 u bitnome proizlazi da ta direktiva ima za cilj stvaranje sigurnosnih zaliha svih derivata navedenih u poglavlju 3.4. Priloga A Uredbi br. 1099/2008.
- 30 Međutim, ističe da ZZNN propisuje stvaranje takvih zaliha samo za naftu i još četiri naftna derivata, među kojima je i teško loživo ulje. Smatra da taj zakon stoga obvezuje svaki gospodarski subjekt koji je uvezo derivata iz tog poglavlja da stvori i održava sigurnosne zalihe jednog od potonje navedenih derivata.
- 31 Nadalje, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, obveza gospodarskog subjekta da pohrani naftni derivat koji ne koristi u okviru svojih gospodarskih djelatnosti prisiljava taj subjekt da kupi ili pozajmi – prenoseći dijelom tu obvezu – potrebnu količinu tog derivata i da je pohrani u skladu s regulatornim zahtjevima. Ističe da se time za taj subjekt stvara financijsko opterećenje te da to može utjecati na pravila o unutarnjem tržištu i tržišnom natjecanju. Opća struktura Direktive 2009/119 i zahtjev usklađenosti prije govore u prilog tumačenju da se takvom subjektu nameću obveze u naturi, to jest obveza pohrane energenta koji on koristi u okviru svojih gospodarskih djelatnosti, i to kako bi se osigurala razumna ravnoteža između javnih interesa Unije i privatnih interesa.
- 32 U tim je okolnostima Administrativen sad – Varna (Upravni sud u Varni) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja u predmetu C-395/22:
- „1. Imajući u vidu cilj [Direktive 2009/119] i članak 2. točku (d) [Uredbe br. 1099/2008] te s obzirom na načelo proporcionalnosti utvrđeno u članku 52. stavku 1. [Povelje] u vezi s [njezinim] člankom 17., treba li uvodnu izjavu 33., članke 1., 3. i 8. te članak 2. [prvi stavak] točke (i) i (j) [te direktive] tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, u kojem se osobe koje su nabavljale ulja za podmazivanje unutar Zajednice u smislu točke 3.4.20. Priloga A [Uredbi br. 1099/2008] (ili eventualno uvoznici tih ulja) definiraju kao osobe koje imaju obvezu stvaranja sigurnosnih zaliha?
2. Imajući u vidu cilj [Direktive 2009/119] i načelo proporcionalnosti utvrđeno u članku 52. stavku 1. [Povelje] u vezi s [njezinim] člankom 17., treba li uvodnu izjavu 33., članke 1., 3. i 8. te članak 2. [prvi stavak] točke (i) i (j) [te direktive] tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se vrste derivata za koje treba stvoriti i održavati sigurnosne zalihe ograničavaju samo na dio vrsta derivata iz članka 2. [prvog stavka] točke (i) [navedene] direktive u vezi s poglavljem 3.4. Priloga A [Uredbi br. 1099/2008]?
3. Imajući u vidu cilj [Direktive 2009/119] i načelo proporcionalnosti utvrđeno u članku 52. stavku 1. [Povelje] u vezi s [njezinim] člankom 17., treba li uvodnu izjavu 33., članke 1., 3. i 8. te članak 2. [prvi stavak] točke (i) i (j) [te direktive] tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, koji određuje da činjenica da određena osoba nabavlja unutar Zajednice ili uvozi jednu vrstu derivata iz članka 2. [prvog

stavka] točke (i) [navedene] direktive u vezi s poglavljem 3.4. Priloga A [Uredbi br. 1099/2008], povlači obvezu te osobe u pogledu stvaranja i održavanja sigurnosnih zaliha neke druge različite vrste derivata?

4. Imajući u vidu cilj [Direktive 2019/119] i načelo proporcionalnosti utvrđeno u članku 52. stavku 1. [Povelje] u vezi s [njezinim] člankom 17., treba li uvodnu izjavu 33., članke 1., 3. i 8. te članak 2. [prvi stavak] točke (i) i (j) [te direktive] tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se određenoj osobi nameće obveza stvaranja i održavanja zaliha derivata koji ona ne koristi u okviru svoje gospodarske djelatnosti i koji nema veze s tom djelatnošću, pri čemu ta obveza predstavlja i znatno financijsko opterećenje za tu osobu (što praktički dovodi do nemogućnosti njezina ispunjenja) zbog toga što ona ne posjeduje predmetni derivat niti je njegov uvoznik i/ili skladištar?
 5. U slučaju niječnog odgovora na neko od tih pitanja, imajući u vidu cilj [Direktive 2019/119] i načelo proporcionalnosti utvrđeno u članku 52. stavku 1. [Povelje] u vezi s [njezinim] člankom 17., treba li uvodnu izjavu 33., članke 1., 3. i 8. te članak 2. [prvi stavak] točke (i) i (j) [te direktive] tumačiti na način da se osobi koja je nabavila unutar Zajednice ili uvezla određenu vrstu derivata može odrediti obveza stvaranja i održavanja sigurnosnih zaliha samo u pogledu iste vrste derivata koji je bio predmet te nabave/uvoza unutar Zajednice?"
- 33 U predmetu C-428/22 sud koji je uputio zahtjev postavio je pet prethodnih pitanja koja su u bitnome ista kao ona navedena u prethodnoj točki, osim što se prvo pitanje odnosi na slučaj osoba koje su nabavljale naftni koks unutar Zajednice, u smislu točke 3.4.23. Priloga A Uredbi br. 1099/2008, u svrhu proizvodnje.
- 34 Odlukom predsjednika Suda od 10. kolovoza 2022. predmeti C-395/22 i C-428/22 spojeni su radi provođenja pisanog i usmenog dijela postupka te donošenja presude.

O zahtjevu za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka

- 35 Dopisom dostavljenim tajništvu Suda 12. siječnja 2024. Devnja Ciment zatražio je da se odredi ponovno otvaranje usmenog dijela postupka na temelju članka 83. Poslovnika Suda.
- 36 U prilog svojem zahtjevu Devnja Ciment poziva se na postojanje nove činjenice, odnosno izmjene propisa do koje je došlo nakon što je pred Sudom održana rasprava. Prema mišljenju društva Devnja Ciment, ta bi izmjena propisa trebala biti uzeta u obzir u odgovorima na prethodna pitanja, i to čak i ako se ne primjenjuje *ratione temporis* na sporove iz glavnog postupka. U tom zahtjevu Devnja Ciment osim toga iznosi suštinske argumente u prilog odgovoru na ta pitanja.
- 37 U tom smislu valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 83. Poslovnika, Sud može u svakom trenutku, nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, osobito ako smatra da stvar nije dovoljno razjašnjena ili ako je stranka nakon zatvaranja tog dijela postupka iznijela novu činjenicu koja je takve prirode da je od odlučujućeg utjecaja na odluku Suda, ili pak ako je u predmetu potrebno odlučiti na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo među strankama ili zainteresiranim osobama iz članka 23. Statuta Suda Europske unije.

- 38 U konkretnom slučaju, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, Sud zaključuje da uvjeti predviđeni u tom članku 83. nisu ispunjeni. Naime, pored činjenice da se od Suda u prethodnom postupku ne očekuje da odlučuje o nacionalnom pravu, treba istaknuti da se izmjena propisa na koju se društvo Devnja Ciment poziva, prema riječima samog tog društva ne primjenjuje na sporove iz glavnog postupka. U tim okolnostima, ta izmjena propisa ne može se smatrati „nov[om] činjenic[om] koja je takve prirode da je od odlučujućeg utjecaja na odluku Suda” u smislu navedenog članka 83.
- 39 U svakom slučaju, Sud smatra da raspolaže svim podacima potrebnima za odlučivanje o zahtjevima za prethodnu odluku i da se u ovim spojenim predmetima ne smije odlučivati na temelju argumenta o kojemu se pred njim nije raspravljalo.
- 40 Stoga nema potrebe za određivanjem ponovnog otvaranja usmenog dijela postupka.

O prethodnim pitanjima

Drugo pitanje

- 41 Svojim drugim pitanjem u svakom od spojenih predmeta, koje valja najprije razmotriti, sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita treba li članak 3. Direktive 2009/119 u vezi s člankom 1. te člankom 2. prvim stavkom točkama (i) i (j) te direktive tumačiti na način da su države članice dužne održavati sigurnosne zalihe za sve kategorije energenata iz poglavlja 3.4. Priloga A Uredbi br. 1099/2008, ili države članice mogu ispuniti obvezu održavanja sigurnosnih zaliha koju imaju na temelju tog članka 3. tako da održavaju sigurnosne zalihe koje sadržavaju samo neke od tih kategorija.
- 42 Uvodno valja podsjetiti na to da je cilj te direktive, kao što proizlazi iz članka 1. Direktive 2009/119 u vezi s njezinim uvodnim izjavama 3., 8. i 33., osiguravanje visoke razine sigurnosti opskrbe naftom u Uniji kroz transparentne mehanizme koji se temelje na solidarnosti među državama članicama, uz istodobno poštovanje pravila o unutarnjem tržištu i tržišnom natjecanju, održavanje minimalne razine zaliha sirove nafte i/ili naftnih derivata te uspostava nužnih proceduralnih instrumenata za rješavanje ozbiljnih nestašica. Pritom, cilj navedene direktive jest osiguravanje javne sigurnosti država članica i Unije, a dostupnost zaliha nafte i zaštita opskrbe energijom njegovi su osnovni elementi.
- 43 U članku 2. prvom stavku točkama (i) i (j) Direktive 2009/119 definiraju se pojmovi „zalihe nafte” i „zalihe za slučaj nužde” u smislu te direktive.
- 44 „Zalihe nafte” u smislu tog članka 2. prvog stavka točke (i) su zalihe energenata nabrojanih u poglavlju 3.4. Priloga A Uredbi br. 1099/2008. To poglavlje sadržava popis 24 kategorije derivata skupljenih pod naslovom „[n]afta (sirova nafta i naftni derivati)”, među kojima su loživo ulje (teško loživo ulje), maziva i naftni koks.
- 45 Kada je riječ o „zalihama za slučaj nužde” u smislu tog članka 2. prvog stavka točke (j) Direktive 2009/119, one se definiraju kao zalihe nafte koje svaka država članica mora održavati na temelju članka 3. te direktive.

- 46 Članak 3. stavak 1. Direktive 2009/119 tako obvezuje države članice da donesu sve odgovarajuće zakonske i podzakonske odredbe kako bi se osiguralo da ukupna razina zaliha nafte koju u njihovu korist treba trajno održavati na području Unije, odgovara barem količini od 90 dana prosječnog dnevnog neto uvoza ili od 61 dana prosječne dnevne domaće potrošnje, ovisno o tome koja je količina veća. U članku 3. staccima 2. i 3. te direktive utvrđuju se metode i uvjeti procjene te razine.
- 47 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, prilikom tumačenja tih odredbi prava Unije treba uzeti u obzir ne samo njihov tekst nego i kontekst te ciljeve propisa kojeg su one dio (presuda od 21. prosinca 2021., *Bank Melli Iran*, C-124/20, EU:C:2021:1035, t. 43. i navedena sudska praksa).
- 48 U prvom redu, iz formulacije članka 3. Direktive 2009/119 vidljivo je da države članice moraju osigurati održavanje „ukupn[ih] zaliha[a] nafte”, koje se izračunavaju prema metodama i uvjetima utvrđenim u tom članku. Kao što je nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 61. svojeg mišljenja, u navedenom se članku tako utvrđuje propisana količina tih zaliha. Naprotiv, u toj se formulaciji uopće ne definira konkretni sastav tih zaliha kada je riječ o kategorijama derivata koji trebaju biti uključeni u navedene zalihe.
- 49 Imajući u vidu navedenu formulaciju, ne može se dakle zaključiti da države članice moraju održavati sigurnosne zalihe za sve energente nabrojane u poglavlju 3.4. Priloga A Uredbi br. 1099/2008. Naprotiv, u toj se formulaciji navodi da je zakonodavac Unije želio ostaviti državama članicama određenu marginu prosudbe posebno radi utvrđivanja konkretnog sastava sigurnosnih zaliha.
- 50 Činjenica da se u članku 2. prvom stavku točki (i) Direktive 2009/119 „zalihe nafte” u smislu te direktive definiraju upućivanjem na energente nabrojane u poglavlju 3.4. Priloga A Uredbi br. 1099/2008 ne može navoditi na drugačije tumačenje. Naime, ta uredba predstavlja, kao što se vidi iz uvodne izjave 21. navedene direktive, referentni pravni akt u odnosu na tu direktivu. Navedena uredba stoga ne može mijenjati ni opseg obveze ni marginu prosudbe država članica, kako proizlaze iz članka 3. iste direktive u vezi s definicijom „zaliha za slučaj nužde” iz njezina članka 2. prvog stavka točke (j).
- 51 U drugom redu, u prilog doslovnom tumačenju navedenom u točki 49. ove presude govori kontekst i okolnosti nastanka članka 3. Direktive 2009/119 kao i njezini ciljevi.
- 52 Prvo, kada je riječ o kontekstu tog članka 3., s jedne strane treba istaknuti da se, u skladu s člankom 4. stavkom 1. i Prilogom III. Direktivi 2009/119, razine propisanih zaliha, osim zaliha sirove nafte, izračunavaju kao ekvivalent sirove nafte. U tom smislu, u šestom stavku točkama (a) i (b) Priloga III. toj direktivi predviđaju se dvije alternativne metode izračuna. Države članice tako mogu u izračun razine propisanih zaliha uključiti „sve ostale zalihe naftnih derivata iz poglavlja 3.4. Priloga A [Uredbi br. 1099/2008] ili samo zalihe nekih od tih derivata (motorni benzin, benzin za aviomotore, mlazno gorivo benzinskog tipa (naftno mlazno gorivo ili JP4), mlazno gorivo kerozinskog tipa, kerozin, dizel/dizelsko gorivo (destilirano loživo ulje), loživo ulje (s velikim i malim sadržajem sumpora)).
- 53 Međutim, kao što je to nezavisni odvjetnik napomenuo u točki 65. svojeg mišljenja, ostavljanje takvog izbora državama članicama pretpostavlja da one imaju određenu marginu prosudbe kod određivanja konkretnog sastava svojih sigurnosnih zaliha.

- 54 S druge strane, iz cjelovitog tumačenja Direktive 2009/119 proizlazi da samo njezin članak 9. stavak 5. sadržava elemente definicije sastava sigurnosnih zaliha država članica. Prema toj odredbi, države članice koje se nisu obvezale da će tijekom određene kalendarske godine održavati posebne zalihe najmanje 30 dana, u smislu članka 2. prvog stavka točke (l) te direktive, moraju osigurati da najmanje jedna trećina njihovih obveznih zaliha bude u obliku derivata čiji je sastav u skladu s člankom 9. stavcima 2. i 3. navedene direktive. Taj stavak 2. sadržava popis četrnaest kategorija naftnih derivata, koje se definiraju u poglavlju 3.4. Priloga A Uredbi br. 1099/2008.
- 55 Iz usporedbe članka 3. i članka 9. stavka 5. Direktive 2009/119 može se zaključiti da u slučaju kad zakonodavac Unije želi ograničiti marginu prosudbe država članica u pogledu sastava sigurnosnih zaliha, on to izričito predviđa.
- 56 Drugo, u prilog tom zaključku govore i okolnosti nastanka članka 3. Direktive 2009/119.
- 57 U tom smislu valja precizirati da direktive 68/414 i 2006/67 u svojem članku 1. stavku 1. i članku 2. propisuju obvezu država članica u pogledu održavanja sigurnosnih zaliha za tri specifične kategorije naftnih derivata koje se izričito navode u tom članku 2., odnosno, prvo, motorni benzin i zrakoplovna goriva (zrakoplovni benzin, mlazno gorivo benzinskog tipa), drugo, dizel, dizelska ulja, kerozin i mlazno gorivo kerozinskog tipa te, treće, loživa ulja.
- 58 Naprotiv, kao što je navedeno u točki 48. ove presude, u članku 3. Direktive 2009/119 više se ne određuju kategorije derivata koje bi trebale biti uključene u sigurnosne zalihe. Propuštajući definirati te kategorije, zakonodavac Unije želio je državama članicama ubuduće ostaviti određenu marginu prosudbe u tom pogledu. Osim toga, kao što je vidljivo iz uvodne izjave 5. te direktive, ta se promjena pristupa objašnjava nužnošću prilagodbe metode izračuna obveznih zaliha, radi njezina usklađivanja s metodama koje se koriste u okviru Sporazuma IEA-e.
- 59 Treće, kada je riječ o ciljevima Direktive 2009/119, na koje se podsjeća u točki 42. ove presude, valja zaključiti, kao što nezavisni odvjetnik navodi u točki 67. svojeg mišljenja, da cilj osiguravanja visoke razine sigurnosti opskrbe naftom u Uniji opravdava da se državama članicama prizna takva margina prosudbe. Naime, kada države članice koriste tu marginu prosudbe, one mogu među ostalim odlučiti da će održavati sigurnosne zalihe najneophodnijih i strateških derivata uzimajući u obzir načine domaće potrošnje te domaću proizvodnju ili uvoz tih derivata.
- 60 Slijedom svih navedenih razloga, na drugo pitanje u svakom od spojenih predmeta valja odgovoriti tako da članak 3. Direktive 2009/119 u vezi s člankom 1. te člankom 2. prvim stavkom točkama (i) i (j) te direktive treba tumačiti na način da države članice nisu dužne održavati sigurnosne zalihe za sve kategorije energenata iz poglavlja 3.4. Priloga A Uredbi br. 1099/2008. Naprotiv, one mogu ispuniti obvezu održavanja sigurnosnih zaliha koju imaju na temelju tog članka 3. tako da održavaju sigurnosne zalihe koje sadržavaju samo neke od tih kategorija.

Prvo pitanje

- 61 Svojim prvim pitanjem u svakom od spojenih predmeta sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita treba li članke 3. i 8. Direktive 2009/119 tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis na temelju kojeg se obveza stvaranja i održavanja sigurnosnih zaliha može odrediti gospodarskom subjektu koji je uvezao energente iz poglavlja 3.4. Priloga A Uredbi br. 1099/2008.

- 62 U tom smislu valja podsjetiti na to da su na temelju članka 3. Direktive 2009/119 države članice dužne održavati određenu razinu naftnih sigurnosnih zaliha.
- 63 U članku 8. stavku 1. te direktive predviđa se, među ostalim, da države članice moraju osigurati da svaki gospodarski subjekt kojem se odrede obveze držanja zaliha radi ispunjavanja obveza iz članka 3. navedene direktive ima pravo prenijeti barem jedan dio svojih obveza držanja zaliha CSE-u ili drugim gospodarskim subjektima koji imaju višak zaliha ili raspoloživih kapaciteta za držanje zaliha na području Unije.
- 64 Iz zajedničkog tumačenja tih dviju odredbi nepobitno proizlazi da, kao što to uostalom priznaju sve stranke i zainteresirane osobe koje su podnijele očitovanja Sudu, države članice mogu ispuniti svoju obvezu održavanja sigurnosnih zaliha tako da obvezu držanja zaliha odrede gospodarskim subjektima.
- 65 Međutim, ni u navedenim odredbama ni u bilo kojoj drugoj odredbi Direktive 2009/119 ne definira se izraz „gospodarski subjekt”. U tim okolnostima, značenje i doseg tog izraza treba, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, utvrditi prema njegovu uobičajenom smislu u svakodnevnom jeziku, pri čemu treba uzeti u obzir kontekst u kojem se on koristi i ciljeve kojima teži propis kojega je dio (presuda od 12. lipnja 2018., Louboutin i Christian Louboutin, C-163/16, EU:C:2018:423, t. 20. i navedena sudska praksa).
- 66 U tom smislu valja prije svega istaknuti da izraz „gospodarski subjekt” u pravilu označava bilo koju fizičku ili pravnu osobu koja obavlja gospodarsku djelatnost.
- 67 Nadalje, kada je riječ o kontekstu u kojem se taj izraz koristi, treba napomenuti da se u članku 7. stavku 1. trećem podstavku Direktive 2009/119 u bitnome pravi razlika između gospodarskog subjekta, u smislu te direktive, i CSE-a koji, prema formulaciji te odredbe, „ima oblik neprofitnog tijela ili službe koja radi u općem interesu”.
- 68 Konačno, imajući u vidu cilj Direktive 2009/119, a to je osiguravanje visoke razine sigurnosti opskrbe naftom u Uniji, opravdano je smatrati gospodarskim subjektima, u smislu te direktive, posebno subjekte čija je djelatnost povezana s energentima iz poglavlja 3.4. Priloga A Uredbi br. 1099/2008. Radi se konkretno o proizvođačima, uvoznicima i trgovcima tim derivatima, kao i o proizvodnim subjektima koji ih koriste u svrhu proizvodnje.
- 69 Slijedom svih navedenih razloga, na prvo pitanje u svakom od spojenih predmeta valja odgovoriti tako da članke 3. i 8. Direktive 2009/119 treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis na temelju kojeg se obveza stvaranja i održavanja sigurnosnih zaliha može odrediti gospodarskom subjektu koji je uvezao energente iz poglavlja 3.4. Priloga A Uredbi br. 1099/2008.

Treće, četvrto i peto pitanje

- 70 Svojim trećim, četvrtim i petim pitanjem u svakom od spojenih predmeta, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita treba li odredbe Direktive 2009/119 u vezi s člankom 17. i člankom 52. stavkom 1. Povelje tumačiti na način da im se protivi to što činjenica da je gospodarski subjekt uvezao energente koji spadaju u kategoriju derivata iz poglavlja 3.4. Priloga A Uredbi br. 1099/2008, povlači obvezu tog subjekta da stvori i održava sigurnosne zalihe energenta koji spada u neku drugu kategoriju derivata iz tog poglavlja, i to čak i ako navedeni subjekt ne koristi taj derivat u okviru svoje gospodarske djelatnosti, s kojom nema nikakve veze, a ta obveza za njega predstavlja značajno financijsko opterećenje.

- 71 U prvom redu valja podsjetiti na to da iz odgovora pruženih na prvo i drugo pitanje u svakom od spojenih predmeta proizlazi da države članice, u skladu s člancima 3. i 8. Direktive 2009/119, imaju određenu marginu prosudbe kada je riječ o određivanju sastava sigurnosnih zaliha koje moraju održavati na temelju tog članka 3., te da mogu odrediti obveze držanja zaliha gospodarskim subjektima kao što je subjekt koji je uvezao ulja za podmazivanje ili naftni koks u smislu točke 3.4.20. odnosno točke 3.4.23. poglavlja 3.4. Priloga A Uredbi br. 1099/2008.
- 72 Budući da Direktiva 2009/119 ne sadržava nikakvu izričitu odredbu i imajući u vidu tu marginu prosudbe, valja zaključiti da ta direktiva sama po sebi ne zabranjuje državi članici koja je odlučila da će se njezine sigurnosne zalihe sastojati od samo četiri kategorije naftnih derivata iz tog poglavlja 3.4., da gospodarskom subjektu nametne obvezu stvaranja i održavanja sigurnosnih zaliha jedne od tih kategorija, iako ona nema veze s gospodarskom djelatnošću tog subjekta.
- 73 Međutim, imajući u vidu pitanja suda koji je uputio zahtjev, u drugom redu valja provjeriti je li propis kojim se predviđa takva obveza u suprotnosti s odredbama Povelje. Iako se taj sud u svojim pitanjima ograničio na tumačenje članka 17. Povelje, kojim se jamči pravo vlasništva, i načela proporcionalnosti, stranke i zainteresirane osobe su na raspravi koja je održana pred Sudom među ostalim raspravljale i o usklađenosti tog propisa sa slobodom poduzetništva u smislu članka 16. Povelje. Stoga, da bi se sudu koji je uputio zahtjev pružio cjelovit i koristan odgovor, potrebno je uzeti u obzir odredbe članka 16. u vezi s člankom 17. Povelje.
- 74 U tom smislu valja podsjetiti na to da se područje primjene Povelje definira u njezinu članku 51. stavku 1., u kojem se određuje da se, u pogledu djelovanja država članica, odredbe Povelje na njih odnose samo kada provode pravo Unije (presude od 13. lipnja 2017., Florescu i dr., C-258/14, EU:C:2017:448, t. 44. i navedena sudska praksa, te od 27. siječnja 2022., Sātiņi-S, C-234/20, EU:C:2022:56, t. 51.).
- 75 Međutim, kao što je to nezavisni odvjetnik utvrdio u točki 74. svojeg mišljenja, kad država članica donosi mjere u okviru izvršavanja margine prosudbe koja joj se priznaje aktom Unije, kao što je Direktiva 2009/119, i određuje gospodarskim subjektima, u smislu te direktive, obveze držanja zaliha radi ispunjavanja obveza koje ima na temelju članka 3. navedene direktive, treba smatrati da ona provodi pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje.
- 76 Prema članku 16. Povelje, sloboda poduzetništva priznaje se u skladu s pravom Unije te nacionalnim propisima i praksom. Zaštita koja se priznaje tim člankom obuhvaća slobodu obavljanja gospodarske ili komercijalne djelatnosti, slobodu ugovaranja i slobodno tržišno natjecanje (presude od 22. siječnja 2013., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, t. 42. i od 16. srpnja 2020., Adusbef i dr., C-686/18, EU:C:2020:567, t. 82.).
- 77 U skladu s člankom 17. stavkom 1. Povelje, svatko ima pravo na vlasništvo nad svojom na zakonit način stečenom imovinom, koristiti je, njome raspolagati i ostaviti je u nasljedstvo, a vlasništvo nikomu ne može biti oduzeto, osim u javnom interesu u slučajevima i pod uvjetima koje propisuje zakon, ako se pravodobno isplati pravična naknada za gubitak vlasništva. Korištenje imovinom može se urediti zakonom u mjeri u kojoj je to nužno za ostvarivanje općeg interesa.
- 78 Međutim, sloboda poduzetništva i pravo vlasništva nisu apsolutna prava (vidjeti u tom smislu presudu od 16. srpnja 2020., Adusbef i dr., C-686/18, EU:C:2020:567, t. 83. i 85.).

- 79 Iz članka 52. stavka 1. Povelje tako proizlazi da su ograničenja u pogledu ostvarivanja prava i sloboda utvrđenih tom poveljom, kao što su sloboda poduzetništva i pravo vlasništva, moguća ako su predviđena zakonom, ako poštuju bit tih prava i sloboda te ako su, u skladu s načelom proporcionalnosti, nužna i zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje Unija priznaje ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.
- 80 U konkretnom slučaju treba istaknuti da obveza koja se gospodarskom subjektu određuje u pogledu stvaranja i održavanja za vlastiti račun i svojim sredstvima, u trajanju od godine dana, sigurnosnih zaliha naftnog derivata, to jest teškog loživog ulja, koji nema veze s njegovim gospodarskih djelatnostima, može ograničiti njegovu slobodu poduzetništva i pravo vlasništva.
- 81 U tom smislu, budući da je to ograničenje predviđeno mjerodavnim nacionalnim propisom, odnosno ZZNN-om, treba smatrati da je ono predviđeno zakonom u smislu članka 52. stavka 1. Povelje.
- 82 Kada je riječ o biti prava vlasništva i slobode poduzetništva, treba istaknuti da obveza stvaranja i održavanja sigurnosnih zaliha, koja je pritom vremenski ograničena, ne dovodi do oduzimanja vlasništva, pa stoga ne predstavlja zadiranje kojim se ugrožava sama bit prava vlasništva. Također, budući da načelno takva obveza ničim ne sprečava obavljanje djelatnosti dotičnog gospodarskog subjekta, njome se poštuje i bit slobode poduzetništva (vidjeti po analogiji presudu od 16. srpnja 2020., Adusbef i dr., C-686/18, EU:C:2020:567, t. 89.).
- 83 Kada je riječ o ciljevima koji se žele postići ZZNN-om i obvezama držanja zaliha koje su tužiteljima iz glavnog postupka određene na temelju tog zakona, sud koji je uputio zahtjev precizira da se njima nastoji osigurati sigurnost opskrbe naftom.
- 84 Takav cilj predstavlja cilj od općeg interesa koji priznaje Unija, u smislu članka 52. stavka 1. Povelje. Naime, Sud je već ocijenio da održavanje na državnom području zaliha naftnih derivata kojima se osigurava kontinuirana opskrba predstavlja cilj javne sigurnosti (vidjeti u tom smislu presude od 10. srpnja 1984., Campus Oil i dr., 72/83, EU:C:1984:256, t. 35. i od 25. listopada 2001., Komisija/Grčka, C-398/98, EU:C:2001:565, t. 29.), čija se važnost, kada je riječ o nafti, odražava u Direktivi 2009/119 (vidjeti u tom smislu presudu od 10. studenoga 2011., Komisija/Portugal, C-212/09, EU:C:2011:717, t. 82.).
- 85 Nacionalni propis, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se predviđa mogućnost da se gospodarskim subjektima odrede obveze držanja zaliha radi ispunjavanja obveze održavanja sigurnosnih zaliha koju dotična država članica ima na temelju članka 3. Direktive 2009/119, a samim time i određivanje takvih obveza navedenim subjektima, po svemu su sudeći prikladni za postizanje tog cilja.
- 86 Konačno, kada je riječ o proporcionalnosti obveza držanja zaliha koje se gospodarskim subjektima mogu odrediti na temelju takvog nacionalnog propisa, u slučaju kad se te obveze odnose na naftne derivate koje ti subjekti ne koriste u okviru svojih djelatnosti, sud koji je uputio zahtjev mora ocijeniti tu proporcionalnost provodeći sveobuhvatnu ocjenu svih relevantnih okolnosti spороva iz glavnog postupka.
- 87 U tom smislu, on mora uzeti u obzir uvjete pod kojima navedeni subjekti, na temelju nacionalnog propisa kojim je prenesen članak 8. Direktive 2009/119, mogu prenijeti barem dio svojih obveza držanja zaliha na CSE-a ili na neki drugi gospodarski subjekt unutar Unije. U tom smislu, kao što

je to nezavisni odvjetnik naglasio u točki 79. svojeg mišljenja, treba smatrati da stvarna mogućnost prenošenja te obveze držanja zaliha uz razumni trošak na CSE-a ili na neki drugi gospodarski subjekt predstavlja jamstvo da su navedene obveze proporcionalne.

- 88 Sud koji je uputio zahtjev trebao bi također uzeti u obzir opseg dotičnih obveza kada je riječ o trajanju obveze držanja zaliha i količinama naftnih derivata koje trebaju biti pohranjene, te mogućnosti pozajmljivanja ili čak kupnje i preprodaje zaliha nakon proteka razdoblja njihova obveznog držanja. Činjenica da je naložena obveza držanja zaliha vremenski ograničena za unaprijed utvrđenu količinu može također ići u prilog zaključku da su te obveze proporcionalne.
- 89 Taj će sud morati također uzeti u obzir financijske učinke obveza držanja zaliha s obzirom na veličinu dotičnih gospodarskih subjekata i promet koji oni ostvaruju u okviru svojih djelatnosti, te usporediti te učinke s opterećenjem nametnutim svim drugim gospodarskim subjektima koji podliježu obvezama držanja zaliha. U tom smislu, imajući u vidu također uvodnu izjavu 11. Direktive 2009/119, činjenica da određivanje obveze držanja zaliha povlači ozbiljni rizik za financijski opstanak dotičnog gospodarskog subjekta ili da može značajno utjecati na njegovu konkurentnost, ukazuje na nerazmjernost te obveze, osim ako uz nju nije određena i odgovarajuća naknada.
- 90 Podložno ocjeni njezine proporcionalnosti, uzimajući u obzir navedene razloge, odredbama članka 16. u vezi s člankom 17. i člankom 52. stavkom 1. Povelje ne protivi se to da se gospodarskom subjektu odredi obveza stvaranja i održavanja sigurnosnih zaliha za derivate koji nemaju veze s djelatnošću tog subjekta, i to čak i ako provedba te obveze uzrokuje značajno financijsko opterećenje za navedeni subjekt.
- 91 Slijedom svih navedenih razloga, na treće, četvrto i peto pitanje u svakom od spojenih predmeta valja odgovoriti tako da odredbe Direktive 2009/119 u vezi s člancima 16. i 17. te člankom 52. stavkom 1. Povelje treba tumačiti na način da im se ne protivi to što činjenica da je gospodarski subjekt uvezo energente koji spadaju u kategoriju derivata iz poglavlja 3.4. Priloga A Uredbi br. 1099/2008, povlači obvezu tog subjekta da stvori i održava sigurnosne zalihe energenta koji spada u neku drugu kategoriju derivata iz tog poglavlja, i to čak i ako navedeni subjekt ne koristi taj derivat u okviru svoje gospodarske djelatnosti, s kojom nema nikakve veze, a ta obveza za njega predstavlja značajno financijsko opterećenje, pod uvjetom da je navedena obveza proporcionalna.

Troškovi

- 92 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) odlučuje:

- Članak 3. Direktive Vijeća 2009/119/EZ od 14. rujna 2009. o obvezi država članica da održavaju minimalne zalihe sirove nafte i/ili naftnih derivata, kako je izmijenjena Provedbenom direktivom Komisije (EU) 2018/1581 od 19. listopada 2018., u vezi s člankom 1. te člankom 2. prvim stavkom točkama (i) i (j) Direktive 2009/119, kako je izmijenjena,**

treba tumačiti na način da:

države članice nisu dužne održavati sigurnosne zalihe za sve kategorije energenata iz poglavlja 3.4. Priloga A Uredbi (EZ) br. 1099/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2008. o energetskej statistici, kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) 2019/2146 od 26. studenoga 2019. Naprotiv, one mogu ispuniti obvezu održavanja sigurnosnih zaliha koju imaju na temelju tog članka 3. tako da održavaju sigurnosne zalihe koje sadržavaju samo neke od tih kategorija.

2. Članke 3. i 8. Direktive 2009/119, kako je izmijenjena Provedbenom direktivom 2018/1581,

treba tumačiti na način da im se:

ne protivi nacionalni propis na temelju kojeg se obveza stvaranja i održavanja sigurnosnih zaliha može odrediti gospodarskom subjektu koji je uvezao energente iz poglavlja 3.4. Priloga A Uredbi br. 1099/2008, kako je izmijenjena Uredbom 2019/2146.

3. Odredbe Direktive 2009/119, kako je izmijenjena Provedbenom direktivom 2018/1581, u vezi s člancima 16. i 17. te člankom 52. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima,

treba tumačiti na način da im se:

ne protivi to što činjenica da je gospodarski subjekt uvezao energente koji spadaju u kategoriju derivata iz poglavlja 3.4. Priloga A Uredbi br. 1099/2008, kako je izmijenjena Uredbom 2019/2146, povlači obvezu tog subjekta da stvori i održava sigurnosne zalihe energenta koji spada u neku drugu kategoriju derivata iz tog poglavlja, i to čak i ako navedeni subjekt ne koristi taj derivat u okviru svoje gospodarske djelatnosti, s kojom nema nikakve veze, a ta obveza za njega predstavlja značajno financijsko opterećenje, pod uvjetom da je navedena obveza proporcionalna.

Potpisi