



## Сборник съдебна практика

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

A. RANTOS

представено на 19 октомври 2023 година<sup>1</sup>

**Съединени дела C-395/22 и C-428/22**

**„Трейд Експрес-Л“ ООД (C-395/22)**

**„ДЕВНЯ ЦИМЕНТ“ АД (C-428/22)**

**срещу**

**Заместник-председателя на Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“**

(Преюдициално запитване, отправено от Административен съд Варна (България))

„Преюдициално запитване — Енергетика — Директива 2009/119/ЕО — Задължение на държавите членки да поддържат минимални запаси от суров нефт или нефтопродукти — Снабдяване със запаси — Регламент (ЕО) № 1099/2008 — Национално законодателство, което задължава икономическите оператори да създават запаси за извънредни ситуации — Задължение за създаване и поддържане на запаси от нефтопродукт, който не се използва в рамките на икономическата дейност на даден оператор и не е свързан с тази дейност“

### I. Въведение

1. Може ли икономически оператор, който внася определен вид нефтопродукт, да бъде задължен да създаде запаси от друг вид нефтопродукт на основание член 3 от Директива 2009/119/ЕО<sup>2</sup>, и при утвърдителен отговор — какъв е обхватът на това задължение?

2. Това са по същество въпросите, отправени от Административен съд Варна (България), с които Съдът на Европейския съюз е приканен да тълкува за първи път<sup>3</sup> Директива 2009/119, за да се определи свободата на действие, с която разполагат държавите членки във връзка с изпълнението на задължението си да поддържат запаси за извънредни ситуации. По-конкретно двете преюдициални запитвания се отнасят до тълкуването, от една страна,

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: френски.

<sup>2</sup> Директива на Съвета от 14 септември 2009 година за налагане на задължение на държавите членки да поддържат минимални запаси от суров нефт и/или нефтопродукти (ОВ L 265, 2009 г., стр. 9), изменена с Директива за изпълнение (ЕС) 2018/1581 на Комисията от 19 октомври 2018 г. (ОВ L 263, 2018 г., стр. 57) (наричана по-нататък „Директива 2009/119“ или „действащата понастоящем директива“).

<sup>3</sup> По предходните Директива 68/414/ЕИО на Съвета от 20 декември 1968 година относно налагането на задължение на държавите членки на ЕИО да поддържат минимални запаси от суров нефт и/или нефтопродукти (ОВ L 308, 1968 г., стр. 14) и Директива 2006/67/ЕО на Съвета от 24 юли 2006 година относно налагането на задължение на държавите членки да поддържат минимални запаси от суров петрол и/или петролни продукти (ОВ L 217, 2006 г., стр. 8; Специално издание на български език, 2007 г., глава 12, том 2, стр. 244) са постановени малко решения, които в случая са ирелевантни (решения от 12 декември 1990 г., Hennen Olie, C-302/88, EU:C:1990:455, от 25 октомври 2001 г., Комисия/Гърция, C-398/98, EU:C:2001:565, и от 17 юли 2008 г., Комисия/Белгия, C-510/07, EU:C:2008:435). Висящото дело „Солвей Соли“, C-784/22, поставя въпроси, аналогични на тези по настоящите дела, което е основание производството по него да бъде спряно до окончателното произнасяне по тях.

на съображение 33, член 1, член 2, първа алинея, букви и) и й), членове 3 и 8 от Директива 2009/119 (наричани по-нататък „релевантните разпоредби на Директива 2009/119“), и от друга страна, на член 17 и член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

3. Запитванията са отправени в рамките на спорове между „Трейд Експрес-Л“ ООД (наричано по-нататък „Трейд Експрес“) (дело C-395/22) и „ДЕВНЯ ЦИМЕНТ“ АД (наричано по-нататък „Девня Цимент“) (дело C-428/22), от една страна, и заместник-председателя на Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“, България (наричан по-нататък „заместник-председателят на държавната агенция“), по повод на законосъобразността на постановените от последния разпореждания към двете дружества да създадат и съхраняват запаси от котелно гориво за извънредни ситуации.

4. Съгласно българското законодателство операторите, които през дадена година са осъществявали дейности по внос на енергийни продукти, са длъжни да създадат запаси за извънредни ситуации. Това законодателство ограничава видовете продукти, от които се създават запаси за извънредни ситуации, до суровия нефт и до четири вида нефтопродукти. В настоящия случай жалбоподателите в главното производство са внесли в България съответно два вида продукти, спадащи към „нефт (суров нефт и нефтени продукти)“ съгласно определението в приложение А, глава 3.4 от Регламент (ЕО) № 1099/2008<sup>4</sup>, а именно нефтен кокс и смазочни масла. Поради този внос на жалбоподателите са били наложени задължения да създадат със свои средства и за своя сметка за срок от една година определени количества запаси за извънредни ситуации от друг нефтопродукт, и по-специално котелно гориво. Пред запитващата юрисдикция те оспорват по същество това задължение, като изтъкват, че не извършват никаква икономическа дейност с котелно гориво и че задължението за създаване на запаси от този продукт за извънредни ситуации им е причинило прекомерна финансова тежест в противоречие както с разпоредбите на Директива 2009/119, така и на Хартата.

5. Именно в този нормативен контекст, който е специфичен за Република България<sup>5</sup>, Съдът ще трябва да прецени правомощията, с които разполагат държавите членки при определянето на видовете продукти, от които се създават запаси за извънредни ситуации, и условията, при които тези държави могат да налагат на икономическите оператори създаването на подобни запаси.

<sup>4</sup> Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2008 година относно статистиката за енергийния сектор (ОВ L 304, 2008 г., стр. 1), изменен с Регламент (ЕС) 2019/2146 на Комисията от 26 декември 2019 г. (ОВ L 325, 2019 г., стр. 43) (наричан по-нататък „Регламент № 1099/2008“).

<sup>5</sup> Изглежда само Република България налага режим, изискващ от икономически оператор, който внася определен вид нефтопродукт, да създава запаси от нефтопродукт, различен от внасяния. В съдебното заседание обаче, основавайки се на доклади, изготвени съгласно член 6 от Директива 2009/119, Европейската комисия посочва, че подобен режим съществува в Полша.

## II. Правна уредба

### A. Правото на Съюза

#### 1. Директиви 68/414, 2006/67 и 2009/119

6. За пръв път правилата, уреждащи запасите за извънредни ситуации от нефт или нефтопродукти са уредени в Директива 68/414<sup>6</sup>, последно изменена с Директива 98/93/ЕО на Съвета от 14 декември 1998 г.<sup>7</sup> и впоследствие отменена с Директива 2006/67/ЕО на Съвета от 24 юли 2006 г.<sup>8</sup> Директива 2006/67 е отменена на свой ред с Директива 2009/119. Последната посочена директива е в сила понастоящем и се прилага *ratione temporis* към споровете в главните производства.

7. Съображения 2, 5, 8, 10, 11 и 33 от Директива 2009/119 имат следното съдържание:

„(2) Увеличаващата се концентрация на производството, намаляването на резервите от нефт и увеличаването на световното потребление на нефтопродукти увеличават рисковете, свързани с безпрепятственото снабдяване.

[...]

(5) Съгласно разпоредбите на [Директивата от 2006 г.] запасите се изчисляват въз основа на среднодневното вътрешно потребление през предходната календарна година. Съгласно Споразумението за международна програма в областта на енергетиката от 18 ноември 1974 г. (наричано по-долу „Споразумение МАЕ“) обаче задълженията по отношение на запасите се определят въз основа на нетния внос на нефт и нефтопродукти. Поради тази причина, както и поради други методологически различия, се налага методите за изчисляване на задължението по отношение на запасите, както и методите за изчисляване на запасите за извънредни ситуации на Общността да бъдат актуализирани, за да бъдат съгласувани с използваните съгласно Споразумението МАЕ методи за изчисляване [...]

[...]

(8) Наличието на запаси от нефт и нефтопродукти, както и сигурността на енергийните доставки са ключови елементи на обществената сигурност на държавите членки и за Общността. Наличието на централни структури за управление на запасите (ЦСУЗ) в Общността улеснява постигането на посочените цели. [...]

[...]

(10) Запасите от нефт и нефтопродукти следва да могат да бъдат съхранявани навсякъде на територията на Общността, при условие че надлежно е отчетена физическата им достъпност. Следователно икономическите оператори, субекти на задължения по отношение на запасите, следва да имат възможност да се освободят от своето

<sup>6</sup> Наричана по-нататък „Директивата от 1968 г.“.

<sup>7</sup> ОВ L 358, 1998 г., стр. 100.

<sup>8</sup> Наричана по-нататък „Директивата от 2006 г.“.

задължение, чрез делегиране на други икономически оператори или на която и да е ЦСУЗ. Освен това, ако това задължение може да бъде делегирано на свободно избрана ЦСУЗ на територията на Общността чрез заплащане на сума, която не надвишава себестойността на предоставената услуга, ще бъде намален рискът от дискриминационни практики на национално равнище. [...]

- (11) Държавите членки следва да осигурят напълно наличността на всички запаси, съхранявани съгласно общностното законодателство. За да бъде гарантирана тази наличност, не следва да има ограничения на правото на собственост върху тези запаси, които биха могли да възпрепятстват тяхното използване в случай на прекъсване на снабдяването с нефт и нефтопродукти. Нефтопродукти, собственост на предприятия, които са изложени на значителен риск от производства за принудително изпълнение по отношение на активите им, не следва да се вземат предвид. При налагането на даден оператор на задължение по отношение на запасите, откриването на производство за обявяване в несъстоятелност или за споразумение с кредиторите би могло да се счита за показател за наличието на такъв риск.

[...]

- (33) Доколкото целта на настоящата директива, а именно поддържането на висока степен на сигурност на снабдяването с нефт и нефтопродукти на Общността посредством надеждни и прозрачни механизми, основани на солидарността между държавите членки при съблюдаване на правилата на вътрешния пазар и конкуренцията, не може да бъде постигната в достатъчна степен от държавите членки и следователно, поради мащаба и последиците ѝ, може да бъде постигната по-добре на общностно равнище, Общността може да приеме мерки съгласно принципа на субсидиарност, уреден в член 5 от [ДЕО] [...].

8. Член 1 от тази директива, озаглавен „Цел“, гласи:

„С настоящата директива се предвиждат правила за осигуряване на висока степен на сигурност на снабдяването с нефт и нефтопродукти на Общността посредством надеждни и прозрачни механизми, основани на солидарността между държавите членки, за поддържането на минимални запаси от суров нефт и/или нефтопродукти, както и въвеждането на необходимите процедури за преодоляване на евентуален сериозен недостиг“.

9. Член 2, първа алинея, букви е), и), й) и л) от посочената директива съдържа следните определения:

„е) „централна структура за управление на запасите“ (ЦСУЗ) означава органът или службата, на които могат да бъдат предоставени правомощия да изпълняват действия по закупуване, поддържане или продажба на запаси от нефт и нефтопродукти, включително запаси за извънредни ситуации и целеви запаси;

[...]

и) „запаси от нефт“ означава запасите от енергийните продукти, изброени в глава 3.4 от приложение А към [Регламент № 1099/2008];

й) „запаси за извънредни ситуации“ означава запасите от нефт и нефтопродукти, които всяка държава членка е длъжна да поддържа съгласно член 3;

[...]

л) „целеви запаси“ означава запасите от нефт и нефтопродукти, отговарящи на критериите, определени в член 9“.

10. Член 3 от същата директива, озаглавен „Запаси за извънредни ситуации. Изчисляване на задължението по отношение на запасите“, предвижда:

„1. Държавите членки приемат всички подходящи закони, подзаконови или административни разпоредби за осигуряването най-късно до 31 декември 2012 г. на трайното поддържане в тяхна полза на територията на Общността на общо количество запаси от нефт и нефтопродукти, което съответства най-малко на по-голямата от двете величини: 90 дни среднодневен нетен внос или 61 дни среднодневно вътрешно потребление.

2. Среднодневният нетен внос, който се взема предвид, се изчислява въз основа на равностойността в суров нефт на вноса през изминалата календарна година, определена в съответствие с изложените в приложение I метод и процедури.

Среднодневното вътрешно потребление за целта се изчислява въз основа на равностойността в суров нефт на вътрешното потребление през изминалата календарна година, определена в съответствие с изложените в приложение II метод и процедури.

3. Независимо от параграф 2 обаче, за периода от 1 януари до 30 юни на всяка календарна година, среднодневният нетен внос и среднодневното вътрешно потребление, посочени в този параграф, се определят въз основа на внесените или потребени количества през предпоследната календарна година, предшестваща въпросната календарна година.

4. Методите и процедурите за изчисляване на задълженията по отношение на запасите, посочени в настоящия член, могат да бъдат изменени в съответствие с процедурата по регулиране, посочена в член 23, параграф 2“.

11. Член 4 от Директива 2009/119 е озаглавен „Изчисляване на количествата запаси“ и в параграф 1 предвижда, че „[к]оличествата на съхраняваните запаси се изчисляват по методите, посочени в приложение III [...]“.

12. Член 7 от посочената директива, озаглавен „Централни структури за управление на запасите“, гласи в параграфи 1 и 2:

„1. Държавите членки могат да създадат ЦСУЗ.

[...]

2. ЦСУЗ има за основна цел да закупува, поддържа или продава запаси от нефт и нефтопродукти за целите на настоящата директива или с цел спазването на международни споразумения относно поддържането на запаси от нефт и нефтопродукти. Тя е

единственият орган или служба, която може да бъде оправомощена да закупи или продава целеви запаси“.

13. Член 8 от посочената директива, озаглавен „Икономически оператори“, предвижда:

„1. Всяка държава членка осигурява на всеки икономически оператор, на когото тя налага задължение по отношение на запасите с оглед изпълнение на задълженията ѝ по член 3, правото да делегира по избор най-малко част от това задължение, но единствено на:

- а) ЦСУЗ на държавата членка, за чиято сметка се съхраняват запасите;
- б) една или повече ЦСУЗ, които предварително са декларирали готовност да съхраняват такива запаси, при условие че това делегиране предварително е било разрешено от държавата членка, за чиято сметка се съхраняват такива запаси, както и от всички държави членки, на чиито територии те ще се съхраняват;
- в) други икономически оператори, които имат излишък от запаси или наличен свободен капацитет за съхранението им извън територията на държавата членка, за чиято сметка запасите се съхраняват в рамките на Общността, при условие че това делегиране е било предварително разрешено от държавата членка, за чиято сметка се съхраняват запасите, както и от всички държави членки, на чиито територии те ще се съхраняват; и/или
- г) други икономически оператори, които имат излишък от запаси или наличен свободен капацитет за съхранение на територията на държавата членка, за чиято сметка се съхраняват запасите, при условие че това делегиране е било предварително съобщено на държавата членка. Държавите членки могат да налагат ограничения или условия за такива случаи на делегиране.

Задълженията, делегирани съгласно букви в) и г), не могат да бъдат делегирани вторично. Всякакви промени или удължаването на срока на делегирането съгласно букви б) и в) поражда действие, само ако предварително е получено разрешение за тях от всички държави членки, дали разрешение за делегирането. Всякакви промени или удължаването на срока на делегирането съгласно буква г) се разглеждат като ново делегиране.

2. Всяка държава членка може да ограничи правото за делегиране на икономическите оператори, на които е наложила задължения по отношение на запасите.

[...]

3. Независимо от разпоредбите на параграфи 1 и 2, дадена държава членка може да наложи задължение на икономическия оператор да делегира най-малко една част от задължението си по отношение на запасите на ЦСУЗ на държавата членка.

4. Държавите членки предприемат необходимите мерки да информират икономическите оператори за методите, които се използват за изчисляване на наложените им задължения по отношение на запасите, не по-късно от 200 дни преди началото на периода, за който се отнася въпросното задължение. Икономическите оператори упражняват правото си да делегират задължения по отношение на запасите на ЦСУЗ не по-късно от 170 дни преди началото на периода, за който се отнася въпросното задължение [...].“

14. Член 9 от Директива 2009/119, озаглавен „Целеви запаси“, предвижда в параграфи 1 и 5:

„1. Всяка държава членка може да поеме задължение да поддържа минимални количества запаси от нефт и нефтопродукти, изчислени като брой дни на потребление, в съответствие с условията на настоящия член [...]

[...]

5. Всяка държава членка, която не е поела задължение за цялата продължителност на дадена календарна година да поддържа целеви запаси за най-малко 30 дни, гарантира, че поне една трета от нейните задължения по отношение на запасите е под формата на продукти, чийто състав е в съответствие с параграфи 2 и 3[...].“

15. Приложение III от Директива 2009/119 определя „[м]етоди[те] за изчисляване на нивата на съхраняваните количества запаси“. Трета, пета, шеста и седма алинея от него имат следния текст:

„Запасите от суров нефт се намаляват с 4%, което съответства на средногодишното производство на нефта.

[...]

Другите нефтопродукти се включват при изчисляването на запасите, като се използва един от двата метода, изложени по-долу. Държавите членки трябва да използват избория от тях метод през цялата въпросна календарна година.

Държавите членки могат да:

- а) включат всички останали запаси от нефтопродукти, определени в глава 3.4 от приложение А към [Регламент № 1099/2008], и да изчислят равностойността в суров нефт, като умножат количествата по коефициент 1,065; или
- б) включат запасите единствено от следните продукти: бензин за двигатели, авиационен бензин, гориво за реактивни двигатели от бензинов тип (гориво за реактивни двигатели от нафтов тип или JP4), гориво за реактивни двигатели от керосинов тип, друг керосин, газбол/дизелово гориво (дестилиран мазут) и мазут (с високо съдържание на сяра и с ниско съдържание на сяра) и да изчислят равностойността в суров нефт, като умножат количествата по коефициент 1,2.

Изчисляването може да включва количества, съхранявани:

- в резервоари на рафинерии,
- в терминали за товарене,
- в нефтопроводни вместимости,
- в шлепове,
- в крайбрежни танкери,

- в петролни танкери на пристанище,
- във вътрешни корабни бункери,
- на дъното на резервоарни складове,
- като оперативни запаси,
- от значими потребители съгласно законови или други изисквания, контролирани от правителството.

[...]“.

## 2. Регламент № 1099/2008

16. Член 2, буква г) от Регламент 1099/2008 дефинира понятието „енергийни продукти“ за целите на този регламент като „горива, топлоенергия, възобновяема енергия, електроенергия, или всяка друга форма на енергия“.

17. Приложение А към този регламент съдържа „пояснения на терминологията“. Глава 3.4 от това приложение дефинира понятието „Нефт (суров нефт и нефтени продукти)“.

18. В точка 3.4.20 от посоченото приложение понятието „Смазочни материали“ е определено по следния начин:

„Въглеродороди, получени от вторични продукти на дестилацията. Използват се главно за намаляване на триенето между работните повърхности. Тази категория включва всички завършени категории смазочни масла, от вретенно масло до цилиндрово масло, както и маслата, използвани в греста, двигателните масла и всички категории основни съставки на смазочните масла“.

19. Точка 3.4.23 от същото приложение съдържа следното определение на понятието „Нефтен кокс“:

„Черен, твърд страничен продукт, получен главно при крекинг и карбонизация на суровини с нефтен произход, на остатъци от вакуумна дестилация, както и на катран и смола при процеси като забавено или течено коксуване. Състои се главно от въглерод (90—95 %) и е с ниско съдържание на пепел. Използва се като суровина в коксовите пещи в черната металургия, за отопление, за производството на електроди и химикали. Двете основни категории нефтен кокс са „неготовият кокс“ и „калцинираният кокс“. Включва „катализаторен кокс“, който се отлага върху катализатора по време на рафиниране; този кокс не може да бъде възстановен и обикновено се изгаря като гориво в нефтените рафинерии“.



## **Б. Българското право**

20. Законът за запасите от нефт и нефтопродукти от 15 февруари 2013 г.<sup>9</sup> (наричан по-нататък „ЗЗНН“), който транспонира в българското право Директива 2009/119, гласи в член 1, алинея 1, че „[със] [ЗЗНН] се уреждат обществените отношения, свързани със създаването, съхраняването, обновяването, ползването и възстановяването на запаси за извънредни ситуации от нефт и нефтопродукти и целеви запаси от нефтопродукти, както и се въвеждат необходимите процедури за преодоляването на евентуален сериозен недостиг“.

21. Съгласно член 2, алинея 1 и 4 от ЗЗНН:

„(1) По реда на този закон се създават, съхраняват, обновяват, ползват, възстановяват и контролират запаси за извънредни ситуации от нефт и следните категории нефтопродукти: 1. автомобилни бензини; 2. газьоли, реактивни горива от керосинов тип и гориво за дизелови двигатели; 3. котелни горива; 4. газ пропан-бутан.

[...]

(4) Този закон се прилага за енергийните продукти по приложение А, глава 3.4 от [Регламент № 1099/2008] и за тежките горива, освен ако са доставени на територията на страната в промишлени опаковки с нетно тегло до 1 кг“.

22. Член 3, алинея 4 от ЗЗНН предвижда:

„Задължените лица сами организират и финансират за своя сметка и със свои средства създаването, съхраняването, обновяването и възстановяването на определените им нива на запасите за извънредни ситуации“.

23. Член 21, алинеи 1 и 11 от ЗЗНН има следния текст:

„(1) Запаси за извънредни ситуации може да се поддържат под формата на нефт и/или нефтопродукти по чл. 2, ал. 1.

[...]

(11) Нивата на запасите за извънредни ситуации от котелно гориво, определени въз основа на нетния внос и вътрешнообщностни пристигания или среднодневното потребление, може до 100 на сто да се създават и съхраняват и под формата на газьоли, автомобилни бензини и/или гориво за дизелови двигатели, като количеството трябва да бъде равно на количеството запас от котелно гориво, чиято замяна се иска“.

## **III. Споровете в главните производства, преюдициалните въпроси и производството пред Съда**

24. Дружеството „Трейд Експрес“, жалбоподател в спора по главното производство, по който е образувано дело С-395/22, е декларирало в България вътреобщностни придобивания на 89,600 тона смазочни масла през 2020 г. Тези смазочни масла, които

<sup>9</sup> ДВ, бр. 15 от 15.2.2013 г.

попадат в обхвата на точка 3.4.20. от приложение А, глава 3.4 от Регламент № 1099/2008, са предназначени за продажба. През същата година „Трейд Експрес“ не е осъществявало никаква друга икономическа дейност, включваща друг вид продукт по това приложение.

25. Дружеството „Девня Цимент“, жалбоподател в спора по главното производство, по който е образувано дело С-428/22, е декларирало, че през 2020 г. е внесло в България 34 657.39 тона нефтен кокс. Този нефтен кокс, който попада в обхвата на точка 3.4.23. от приложение А, глава 3.4 от Регламент № 1099/2008, се използва в минералогичен процес при производство на циментов клинкер. През същата година „Девня Цимент“ не е осъществявало икономическа дейност, включваща друг вид продукт по това приложение.

26. Във връзка с посочените дейности, посредством две разпореждания, съответно от 28 април 2021 г. и от 29 април 2021 г. (наричани по-нататък „спорните разпореждания“), заместник-председателят на държавната агенция разпорежда съответно на „Девня Цимент“ и на „Трейд Експрес“ за периода от 1 юли 2021 г. до 30 юни 2022 г. да създадат и съхраняват за своя сметка и със свои средства нива на запаси от котелно гориво за извънредни ситуации. На „Девня Цимент“ е разпоредено да създаде и съхранява такива запаси в размер на 7 806,058 тона, а на „Трейд Експрес“ — в размер на 15,947 тона.

27. Всяко от тези дружества подава жалба за отмяна на издаденото спрямо него разпореждане пред Административен съд Варна, който е запитващата юрисдикция по тези две дела. Дружествата оспорват законосъобразността на спорните разпореждания, като по същество посочват, че националната правна уредба е несъвместима с Директива 2009/119, тъй като налага на икономическите оператори задължение да създадат запаси за извънредни ситуации от петролни продукти, различни от тези, които са предмет на икономическата им дейност<sup>10</sup>.

28. Запитващата юрисдикция констатира, че през 2020 г. „Девня Цимент“ и „Трейд Експрес“ не са осъществявали и понастоящем не осъществяват икономическа дейност с продуктите по приложение А, глава 3.4 от Регламент № 1099/2008, освен съответно с нефтен кокс и със смазочни масла. Тази юрисдикция подчертава, че дружествата не разполагат нито с определеното от заместник-председателя на агенцията количество запаси за извънредни ситуации от котелно гориво, нито със склад за съхраняване на такива запаси, поради което нямат качеството на „съхранител“ на нефтопродукти по смисъла на ЗЗНН. Следователно създаването и съхраняването на запаси за извънредни ситуации пораждали, от една страна, значима за тях финансова тежест, тъй като тези дружества били задължени или да закупят изискваните от тях количества запаси от котелно гориво за извънредни ситуации, или да делегират задълженията си на друг икономически оператор срещу заплащане, и от друга страна, необходимостта от технологично време за изпълнение на процедурата по регистрация на склад за съхранение на нефтопродукти.

<sup>10</sup> По-конкретно „Трейд Експрес“ възразява срещу квалифицирането му като „задължено лице“, излагайки три твърдения за нарушения, а именно: липсата на финансова възможност за закупуване на определеното с разпореждането количество котелно гориво, фактът, че дружеството не поддържа съоръжения за съхранение на котелно гориво и невъзможността за изпълнение в срок на задължението за създаване и съхранение на определения запас за извънредни ситуации. От своя страна „Девня Цимент“ изтъква по-специално неправилното транспониране на Директива 2009/119 в българското право.

29. Запитващата юрисдикция изтъква наличието на дела, подобни на тези в главните производства, по които Върховен административен съд (България) отхвърля жалбите, подадени от дружества, осъществили вътрешнообщностни придобивания на нефтен кокс или смазочни масла, срещу разпоредения, с които на тези дружества е наложено създаването на запаси от котелно гориво за извънредни ситуации<sup>11</sup>.

30. Според запитващата юрисдикция обаче възниква съмнение относно съответствието на това законодателство с релевантните разпоредби на Директива 2009/119, разглеждани във връзка с Хартата.

31. Всъщност според тази юрисдикция от съображение 33, от член 2, първа алинея, букви и) и й), както и от членове 3 и 8 от Директива 2009/119 следва, че тя има за цел да се създадат запаси за извънредни ситуации от всички продукти, посочени в приложение А, глава 3.4 от Регламент № 1099/2008, която е наименувана „Нефт (суров нефт и нефтени продукти)“, а именно от всички 24 подгрупи такива продукти, а не само от някои от тях.

32. Българското законодателство предвиждало обаче създаването на такива запаси само от нефт и още четири нефтопродукта, сред които е котелното гориво<sup>12</sup>. Това законодателство задължавало всеки икономически оператор, който е осъществил внос на някои от посочените в тази глава продукти, да създаде и да поддържа запаси за извънредни ситуации от един от последните продукти. По-конкретно, съгласно това законодателство икономически оператор, който в рамките на икономическата си дейност използва единствено смазочни масла или нефтен кокс, е задължен да създаде запаси за извънредни ситуации от котелно гориво, независимо че не извършва икономическа дейност с него. Тази юрисдикция е склонна да приеме, че подобно задължение противоречи на целите и духа на Директива 2009/119 и на принципа на пропорционалност, посочен в Хартата.

33. Всъщност задължението за даден икономически оператор да създаде запас от нефтопродукт, който не използва в рамките на икономическата си дейност, би породило за този оператор задължението да закупи или заеме, като делегира част от своето задължение, необходимото количество от този продукт и да го съхранява съгласно нормативните изисквания. Това би довело до възникването на значима финансова тежест<sup>13</sup> за него и би могло да рефлектира върху правилата на вътрешния пазар и конкуренцията. Логиката на Директива 2009/119, както и необходимостта от съгласуваност по-скоро подкрепяли тълкуване, състоящо се в налагането на такъв оператор на задължения в натура, които не биха причинили такива извънредно големи затруднения (като например задължението за създаване на запас с енергиен продукт, свързан с икономическата му дейност), за да се осигури разумен баланс между обществения интерес на Съюза и частния интерес (а именно намесата в правната сфера на частноправните субекти). Нещо повече, българското законодателство не позволявало да се отчете как административните изисквания и финансовите средства, необходими за създаването и поддържането на запаси за извънредни ситуации евентуално от продукт, който не е свързан с икономическата дейност на съответния оператор, биха се отразили на финансовото му състояние и на неговата конкурентоспособност.

<sup>11</sup> Запитващата юрисдикция се позовава на решения от 11 март и 4 май 2022 г. на Върховния административен съд.

<sup>12</sup> Вж. точка 21 от настоящото заключение.

<sup>13</sup> А именно, да плати покупната цена на съответния продукт, да закупи или наеме съоръжение за съхранение на запаса, да го застрахова съгласно ЗЗНН, да плати акциз съгласно българското акцизно законодателство, като това се отнася и за случаите на делегиране на задължението, доколкото делегирането е възможност по преценка на задълженото лице.

34. При тези условия Административен съд Варна решава да спре производството и да отправи до Съда следните преюдициални въпроси, които по същество са аналогични по всяко от посочените дела:

- „1) Като се има предвид целта на [Директива 2009/119], както и член 2, буква „г“ от [Регламент № 1099/2008], както и с оглед принципа на пропорционалност по чл. 52, § 1, във връзка с чл. 17 от [Хартата], следва ли съображение 33 от преамбюла, член 1, член 3, член 8 и член 2, [първа алинея,] букви „и“ и „й“ от [Директива 2009/119] да се тълкуват в смисъл, че не допускат национално законодателство като разглежданото в главното производство, което определя лицата, осъществили вътрешнообщностни пристигания на смазочни масла по т. 3.4.20 от приложение А към [Регламент № 1099/2008] (респективно — вносители на такива масла) [*по дело C-395/22*] [или] нефтен кокс, по т. 3.4.23 от приложение А към [Регламент № 1099/2008] за производствени цели [*по дело C-428/22*] като задължени лица за създаването на запаси за извънредни ситуации?
- 2) Като се има предвид целта на [Директива 2009/119], както и с оглед принципа на пропорционалност по чл. 52, § 1, във връзка с чл. 17 от [Хартата], следва ли съображение 33 от преамбюла, член 1, член 3, член 8 и член 2, [първа алинея,] букви „и“ и „й“ от Директивата да се тълкуват в смисъл, че не допускат национално законодателство като разглежданото в главното производство, което ограничава видовете продукти, с които следва да бъдат създадени и поддържани запаси за извънредни ситуации, само до част от видовете продукти по член 2, [първа алинея,] буква „и“ от [тази директива] във връзка с глава 3.4 от приложение А към [Регламент № 1099/2008]?
- 3) Като се има предвид целта на [Директива 2009/119], както и с оглед принципа на пропорционалност по чл. 52, § 1, във връзка с чл. 17 от [Хартата], следва ли съображение 33 от преамбюла, член 1, член 3, член 8 и член 2, [първа алинея,] букви „и“ и „й“ от [Директива 2009/119] да се тълкуват в смисъл, че не допускат национално законодателство като разглежданото в главното производство, което предвижда, че извършването на вътрешнообщностни пристигания, респективно внос, на един вид продукт по член 2, [първа алинея,] буква „и“ от [тази] във връзка с глава 3.4 от приложение А към [Регламент № 1099/2008] от дадено лице поражда задължение за него да създаде и поддържа запаси за извънредни ситуации от друг, различен вид продукт?
- 4) Като се има предвид целта на [Директива 2009/119], както и с оглед принципа на пропорционалност по чл. 52, § 1, във връзка с чл. 17 от [Хартата], следва ли съображение 33 от преамбюла, член 1, член 3, член 8 и член 2, [първа алинея,] букви „и“ и „й“ от [Директива 2009/119] да се тълкуват в смисъл, че не допускат национално законодателство като разглежданото в главното производство, което налага на дадено лице задължение да създаде и поддържа запас с продукт, който не използва в и не е свързан с икономическата дейност на това лице, което задължение освен това е и със значима финансова тежест за лицето (водеща практически до невъзможност за изпълнение), тъй като лицето не притежава такъв продукт и не е негов вносител и/или съхранител?
- 5) Ако отговорът по някой от въпросите е отрицателен, като се има предвид целта на [Директива 2009/119], както и с оглед принципа на пропорционалност по чл. 52, § 1, във връзка с чл. 17 от [Хартата], следва ли съображение 33 от преамбюла, член 1, член 3, член 8 и член 2, [първа алинея,] букви „и“ и „й“ от [Директива 2009/119] да се тълкуват в

смисъл, че на лице, осъществило вътрешнообщностни пристигания, респективно внос с/на даден вид продукт може да бъде наложено задължение за създаване и поддържане на запаси за извънредни ситуации само от същия вид продукт, с който е осъществил вътрешнообщностните пристигания/вноса?“.

35. С решение на председателя на Съда от 9 август 2022 г. настоящите дела са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството и на съдебното решение. Писмени становища пред Съда представят „Девня Цимент“, българското, нидерландското и словашкото правителство, както и Комисията. В съдебното заседание, проведено на 5 юли 2023 г., посочените страни, с изключение на словашкото правителство, представят устни становища и отговарят на поставените от Съда въпроси за устен отговор.

#### IV. Анализ

##### A. Предварителни бележки

36. Като начало, от съображения за яснота считам за удачно да преформулирам преюдициалните въпроси, които са поставени от запитващата юрисдикция. Всъщност тази юрисдикция иска по същество да се установи дали релевантните разпоредби на Директива 2009/119, разглеждани във връзка с член 17 и член 52, параграф 1 от Хартата, трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национално законодателство, съгласно което:

- от икономическия оператор, осъществил внос на енергийни продукти, попадащи в обхвата на глава 3.4 от приложение А към Регламент № 1099/2008, може да се изисква да създаде запаси за извънредни ситуации (*първи въпрос*),
- запасите за извънредни ситуации се образуват само за част от видовете енергийни продукти, посочени в член 2, първа алинея, буква и) от Директива 2009/119 (*втори въпрос*), и
- осъществяването от икономически оператор на внос на даден вид продукт по член 2, първа алинея, буква и) от тази директива поражда задължение за този оператор да създаде запаси за извънредни ситуации от друг вид продукт, посочен в тази разпоредба, дори когато въпросният оператор не използва последния вид продукт в рамките на своята дейност и това задължение представлява значима финансова тежест (*въпроси от трети до пети*).

##### B. По първия преюдициален въпрос

37. С първия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали при изпълнение на задълженията си по член 3 от Директива 2009/119 държава членка може да изисква от „икономически оператор“ по смисъла на член 8 от тази директива, осъществил внос на енергиен продукт, посочен в глава 3.4 от приложение А към Регламент № 1099/2008, да създаде и поддържа „запаси за извънредни ситуации“ по смисъла на член 2, първа алинея, буква й) от посочената директива.

38. Считам, че на този въпрос очевидно следва да се отговори утвърдително.

39. В това отношение се налагат някои предварителни бележки.

40. Най-напред, според мен е уместно да се припомни, че в качеството си на приемник на директивите от 1968 г. и 2006 г.<sup>14</sup> Директива 2009/119 има за цел, както следва от член 1 във връзка със съображения 3 и 33: i) засилване на сигурността и осигуряване на висока степен на сигурност на снабдяването с нефт на Съюза посредством надеждни и прозрачни механизми, основани на солидарността между държавите членки, като същевременно се съблюдават правилата на вътрешния пазар и конкуренцията, ii) поддържането на минимални запаси от суров нефт и/или нефтопродукти, както и iii) въвеждането на необходимите процедури за преодоляване на евентуален сериозен недостиг. Следователно в рамките на тази солидарност между държавите членки нефтените запаси, създадени от всяка държава членка, представляват част от общите запаси на Съюза. Всъщност това се подчертава в съображение 8 от тази директива, в което се посочва, че „наличието на запаси от нефт и нефтопродукти, както и сигурността на енергийните доставки, са ключови елементи на обществената сигурност на държавите членки и за [Съюза]“<sup>15</sup>.

41. По-нататък, следва да се подчертае, че съгласно член 3, параграф 1 от Директива 2009/119 „[д]ържавите членки приемат всички подходящи закони, подзаконови или административни разпоредби за осигуряването [...] на трайното поддържане в тяхна полза на територията на [Съюза] на общо количество запаси от нефт и нефтопродукти, което съответства най-малко на по-голямата от двете величини: 90 дни среднодневен нетен внос или 61 дни среднодневно вътрешно потребление“. От текста на тази разпоредба следва, от една страна, че държавите членки са длъжни сами да определят начина, по който ще изпълнят задълженията си по тази директива<sup>16</sup>, и от друга страна, че посочената директива все пак установява методите и процедурите за изчисляване на тези запаси за извънредни ситуации, които законодателят на Съюза е счел за подходящи.

42. Накрая, при изпълнението на задълженията си държавите членки могат да наложат на икономическите оператори задължения по отношение на запасите. Всъщност от различните разпоредби на Директива 2009/119 следва, че задължението за създаване на запаси не е възложено винаги на ЦСУЗ на държавата членка<sup>17</sup>, а то може да бъде възложено (по изключение или допълнително) на промишлеността и на икономическите оператори<sup>18</sup>.

43. Ето защо, за да се отговори на първия преюдициален въпрос, следва да се определи дали Директива 2009/119 уточнява категорията икономически оператори, на която може да бъде наложено задължение по отношение на запасите.

44. В съответствие с постоянната практика на Съда при тълкуването на разпоредба от правото на Съюза трябва да се вземат предвид не само нейният текст, но и контекстът ѝ, целите, преследвани от правната уредба, от която тя е част, и евентуално нейният генезис<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> В това отношение произходът на правилата, целящи поддържане на високо равнище на запасите от нефт, може да се установи при разглеждането на първо и второ съображение от Директивата от 1968 г.

<sup>15</sup> Курсивът е мой.

<sup>16</sup> При изготвянето на проекта за директива Комисията приема, че многообразието на националните системи „не представлява проблем“ [вж. стр. 17 от работния документ на Комисията, придружаващ предложението за директива — Оценка на въздействието, COM(2008) 775 (достъпен на английски език на уебсайта: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52008SC2858>) (наричан по-нататък „Оценката на въздействието“)].

<sup>17</sup> Вж. член 7, параграф 2 от Директива 2009/119.

<sup>18</sup> Вж. член 5, параграф 1 и член 8, параграф 1 от Директива 2009/119.

<sup>19</sup> Вж. решение от 8 юни 2023 г., VB (Информирание на задочно осъдения) (С-430/22 и С-468/22, EU:C:2023:458, т. 24).

45. На първо място, що се отнася до *текста* на различните разпоредби на Директива 2009/119, се налага изводът, че няколко от тях се позовават на понятието „икономически оператор“, без обаче това понятие да е изрично дефинирано в тази директива<sup>20</sup>. Всъщност член 8 от посочената директива, който от своя страна е озаглавен „Икономически оператори“, урежда възможността, предоставена на икономическите оператори, да делегират поне част от наложеното им задължение по отношение на запасите или на ЦСУЗ на държавата членка или на други държави членки<sup>21</sup>, или пък на други икономически оператори, които имат излишък от запаси или капацитет за съхранението им в останалата част на Съюза или в държавата членка<sup>22</sup>, без обаче да уточнява категорията предприятия, която такива оператори представляват.

46. На второ място, посочвам, че от гледна точка на *контекста*, границите на понятието „икономически оператор“ могат да бъдат изведени от останалите разпоредби на Директива 2009/119.

47. Първо, член 7, параграф 1, втора алинея от тази директива гласи, че „[к]огато дадена държава членка създава ЦСУЗ, последната е под формата на орган или служба с идеална цел, която действа в общ интерес и не се счита за икономически оператор по смисъла на настоящата директива“<sup>23</sup>. Обратно, всяко предприятие, което действа със стопанска цел, потенциално би могло да се квалифицира като „икономически оператор“ по смисъла на тази директива.

48. Второ, член 2, първа алинея, буква к) от посочената директива предвижда, че съществуват „икономически оператори“, които притежават запаси, наречени „запаси за търговски цели“, т.е. запаси от нефт и нефтопродукти, чието съхраняване не се изисква съгласно действащата понастоящем директива. От това следва, че терминът „икономически оператор“ се използва общо, без да се прави позоваване единствено на операторите, които са задължени да създадат запаси от нефт и нефтопродукти.

49. Трето, член 3 от същата директива, посочващ метода за изчисляване на количеството запаси, което държавите членки трябва да поддържат, се позовава по-специално на „среднодневния нетен внос“, който от своя страна, в съответствие с параграф 2 от този член, се изчислява въз основа на равностойността в суров нефт на вноса през изминалата календарна година, определена в съответствие с изложените в приложение I метод и процедури. Съгласно метод 2 от посоченото приложение I държавите членки могат да направят това изчисление, като се базират на „[с]умата на нетния внос на всички други нефтопродукти, определени в приложение А, глава 3.4 от Регламент (ЕО) № 1099/2008“. Следователно, доколкото операторите, които внасят подобни продукти, допринасят за изпълнението на цялостното задължение на държавата членка да създаде запаси за извънредни ситуации, логично е, че на същите тези оператори (потенциално) ще бъдат наложени задължения да създадат и поддържат такива запаси.

50. На трето място, широкото тълкуване на понятието „икономически оператор“ може да бъде подкрепено и от самата *цел* на Директива 2009/119, която е осигуряване на висока степен на сигурност на снабдяването<sup>24</sup>. Всъщност в светлината на тази цел е логично

<sup>20</sup> Например съображения 10, 11 и 19 от Директива 2009/119 се отнасят до задължения, наложени на „икономически оператори“.

<sup>21</sup> Вж. член 8, параграф 1, букви а) и б) от Директива 2009/119.

<sup>22</sup> Вж. член 8, параграф 1, букви в) и г) от Директива 2009/119.

<sup>23</sup> Курсивът е мой.

<sup>24</sup> Вж. точка 40 от настоящото заключение.

предприятията, на които е възможно да бъде наложено задължение по отношение на запасите, да могат да разполагат с енергийни продукти, влизащи в състава на запасите от нефт и нефтопродукти по смисъла на член 2, първа алинея, буква и) от тази директива.

51. На четвърто и последно място, широкото тълкуване на понятието „икономически оператор“ ми се струва, че се подкрепя от генезиса на Директива 2009/119, който позволява да се установят допълнителни елементи относно характеристиките на тези оператори.

52. Всъщност това понятие се среща още в Директивата от 1968 г., като в четвърто съображение от нея се посочва, че „националното производство само по себе си допринася за сигурността на снабдяването“ и че „условията за производството на Общността и по-голямата сигурност на снабдяването, която му е присъща, оправдават възможността държавите членки да наложат на вносителите задължението *по отношение на запасите*“ [неофициален превод]<sup>25</sup>. Така член 6, параграф 3 от тази директива е предвиждал, че в запасите за извънредни ситуации могат да бъдат включени по-специално „запаси, съхранявани от складовете *на рафинерии и на предприятия, занимаващи се с внос, съхранение и дистрибуция на едро*“, „запаси, които се съхраняват в складове *на големи потребители*, в съответствие с разпоредбите на националното законодателство във връзка със задължението за поддържане на постоянни запаси“ и „запаси, които се съхраняват в *шлепове или крайбрежни плавателни съдове, които осъществяват транспортиране в рамките на националните граници*, по отношение на които компетентните органи могат да упражняват контрол и при условие че те могат да бъдат на разположение незабавно“ [неофициален превод]<sup>26</sup>. Еквивалентни по същество разпоредби понастоящем фигурират в приложение III, седма алинея от Директива 2009/119, в която се определят количествата енергийни продукти, които могат да се вземат предвид при изчисляване на запасите<sup>27</sup>.

53. Ето защо считам, че под „икономически оператор“ следва да се разбира всеки оператор на пазара, който извършва дейност в областта на производството, вноса или продажбата на енергийните продукти, изброени в глава 3.4 от приложение А към Регламент № 1099/2008, или дейност, която включва употребата на такива продукти. В този смисъл понятието „икономически оператор“ може да обхваща не само производители (като рафинериите), но и търговци на нефтопродукти (като „Трейд Експрес“) или производители, използващи нефтопродукти за производствени цели (като „Девня Цимент“), на които по принцип също може да бъде наложено задължение по отношение на запасите.

54. От това следва, че макар Директива 2009/119 да не определя нито икономическите оператори, на които могат да бъдат наложени задължения по отношение на запасите за извънредни ситуации, нито по какъв начин държавите членки трябва да ги определят, предоставяйки по този начин свобода на държавите членки да решават кои предприятия са длъжни да съхраняват тези запаси, анализът в светлината на контекстуалното, телеологичното и историческото тълкуване на тази директива позволява да се уточнят границите на понятието „икономически оператор“, което остава много широко.

<sup>25</sup> Курсивът е мой.

<sup>26</sup> Курсивът е мой. Тези разпоредби са възпроизведени в член 6, параграф 2 от Директивата от 2006 г.

<sup>27</sup> Вж. точка 15 от настоящото заключение.



55. С оглед на изложеното по-горе предлагам на първия въпрос, както беше преформулиран, да се отговори, че релевантните разпоредби на Директива 2009/119, разглеждани в светлината на член 17 и на член 52, параграф 1 от Хартата, трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национално законодателство, по силата на което икономически оператор, осъществил внос на енергийни продукти, попадащи в обхвата на глава 3.4 от приложение А към Регламент № 1099/2008, може да бъде задължен да създаде запаси за извънредни ситуации.

### ***В. По втория преюдициален въпрос***

56. С втория си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали при изпълнение на задълженията си по член 3 от Директива 2009/119 държава членка може да ограничи видовете енергийни продукти, от които се създават запаси за извънредни ситуации, само до част от видовете продукти, изброени в глава 3.4 от приложение А към Регламент № 1099/2008.

57. Считаю, че отговорът на този въпрос също трябва да е утвърдителен.

58. Като начало ще припомня, както бе посочено в точка 41 от настоящото заключение, че възможността на държава членка да наложи задължение за създаване на запаси за извънредни ситуации произтича от член 3, параграф 1 от Директива 2009/119, който задължава държавите членки да гарантират поддържането на „общо количество запаси от нефт и нефтопродукти“. Член 2, първа алинея, буква и) от тази директива дефинира „запасите от нефт“ като „запасите от енергийните продукти, изброени в глава 3.4 от приложение А към [Регламент № 1099/2008]“. Тази глава 3.4 съдържа списък с 24 вида продукти, групирани под наименованието „Нефт (суров нефт и нефтени продукти)“. В този смисъл Регламент № 1099/2008 представлява само референтен документ по отношение на Директива 2009/119<sup>28</sup>.

59. Доколкото тези две разпоредби от директивата се отнасят общо до „запасите от енергийните продукти, изброени в глава 3.4 от приложение А към [Регламент № 1099/2008]“, е възможно да се приеме, че задължението по отношение на запасите се прилага за тези продукти като цяло. Следователно по принцип държава членка трябва да може да наложи на операторите задължение по отношение на запасите, което обхваща всички нефтопродукти, посочени в член 2, първа алинея, буква и) от въпросната директива.

60. От тези две разпоредби обаче не може да се направи извод, че Директива 2009/119 задължава държавите членки да гарантират постоянно съхраняване на всеки от продуктите, изброени в глава 3.4 от приложение А към Регламент № 1099/2008, нито че тези държави не могат да ограничават видовете енергийни продукти, представляващи собствените им запаси за извънредни ситуации.

61. Всъщност, на първо място, що се отнася до *текста* на релевантните разпоредби, следва да се уточни, че член 2, първа алинея, буква й) от Директива 2009/119 определя „запасите за извънредни ситуации“ като „запасите от нефт и нефтопродукти, които всяка държава членка е длъжна да поддържа съгласно член 3“. Член 3 от тази директива описва обаче само методите за изчисляване на обема на запасите, които държавите членки са длъжни да поддържат, използвайки като отправна точка „среднодневния нетен внос“ или

<sup>28</sup> Вж. съображение 3 от Директива за изпълнение 2018/1581.

„среднодневното вътрешно потребление“<sup>29</sup>, които на свой ред се изчисляват въз основа на равностойността им в суров нефт. По-конкретно, задължителното създаване на запаси трябва да се осъществи при използване на методите и процедурите за изчисляване на задълженията по отношение на запасите, посочени в член 3, параграф 2, първа и втора алинея от разглежданата директива (които се позовават съответно на приложения I и II), както и в член 3, параграф 3 от същата директива. Следователно този член 3 определя не специфичния състав на запасите за извънредни ситуации, които държавите членки са длъжни да поддържат, а само техния обем.

62. В това отношение следва да се уточни, че подходът, възприет в действащата понастоящем директива, се различава от този, възприет в предходните редакции на тази директива, които са изисквали по същество държавите членки да поддържат запаси от всяка от трите категории петролни продукти: а) гориво за автомобилни двигатели и авиационно гориво (авиационен бензин и гориво за реактивни двигатели тип бензин); б) газьол, дизелово гориво, керосин и гориво за реактивни двигатели тип керосин и в) мазути<sup>30</sup>. Както следва от съображение 5 от действащата понастоящем директива, причината за тази промяна е обоснована с целта да бъдат актуализирани методите за изчисляване на задълженията по отношение на запасите, за да бъдат съгласувани с използваните съгласно Споразумението МАЕ методи за изчисляване, а именно по практически съображения и за намаляване на административната тежест<sup>31</sup>.

63. От това следва, че за разлика от директивите, предхождащи Директива 2009/119, последната вече не предвижда задължение във връзка с категориите продукти, което свидетелства за намерението на законодателя на Съюза да предостави на държавите членки възможността да изберат свободно продуктите, които могат да бъдат част от запасите за извънредни ситуации.

64. На второ място, струва ми се, че това тълкуване може да се подкрепи с елементи от *контекста*.

65. Първо, на основание член 4 от Директива 2009/119, озаглавен „Изчисляване на количествата запаси“, количествата на съхраняваните запаси се изчисляват въз основа на „равностойността в суров нефт“ по методите, посочени в приложение III от тази директива<sup>32</sup>. От една страна, съгласно трета алинея от приложение III, що се отнася до „суровия нефт“, следва да се изчисли общото количество суров нефт (което трябва да се намали с 4 %, което съответства на средногодишното производство на нефта). От друга страна, що се отнася до другите видове нефтопродукти, съгласно шеста алинея от посоченото приложение, за да се изчисли равностойността им в суров нефт, държавите членки могат да изберат измежду два метода, а именно да: „а) включат *всички останали запаси от нефтопродукти*, определени в глава 3.4 от приложение А към Регламент [...] № 1099/2008, и да изчислят равностойността в суров нефт, като умножат количествата по коефициент 1,065; или б) да включат *запасите единствено от следните продукти*: [...], като умножат количествата по коефициент 1,2.“ [наричана по-долу „категорията продукти

<sup>29</sup> Вж. точка 41 от настоящото заключение.

<sup>30</sup> Вж. член 3 от Директивата от 1968 г. и член 2 от Директивата от 2006 г. Освен това следва да се посочи, че член 5 от Директивата от 1968 г., след изменението ѝ, предвижда, че „[и]зискваните по член 1 [който съответства на член 3 от действащата понастоящем директива] запаси могат да бъдат *поддържани под формата на суров петрол и междинни продукти, както и под формата на крайни продукти*“ (курсивът е мой) [неофициален превод].

<sup>31</sup> Вж. стр. 15 и 21 (съответно точки 2.2.3.1. и 3.2.4 от изготвената от Комисията оценка на въздействието).

<sup>32</sup> В това приложение III като цяло се възпроизвежда методът за изчисляване съгласно Споразумението МАЕ (вж. т. 62 от настоящото заключение).

по буква б)“<sup>33</sup>. Следователно текстът на приложение III от Директива 2009/119 изрично предвижда възможността държавите членки да включат в своите запаси за извънредни ситуации само част от нефтопродуктите, а именно тези, които спадат към категорията продукти по буква б). Предоставянето на подобен избор на държавите членки предполага те да разполагат със свобода да определят състава на своите запаси за извънредни ситуации, при условие че са спазени обемите, които се изискват съгласно член 3 от Директива 2009/119. Всъщност държавите членки единствени познават всички подробности относно националното потребление, производство или внос на нефтопродукти. Всъщност от официалните статистически данни се установява, че повечето от държавите членки са решили, подобно на Република България, да включат в своите запаси за извънредни ситуации, освен суровия нефт, и категорията продукти по буква б) съгласно втория посочен метод<sup>34</sup>.

66. Второ, следва да се отбележи, че единственото ограничение на свободния избор на държавите членки произтича от изискванията на член 9, параграф 5, от Директива 2009/119, отнасящ се до създаването на „целеви запаси“, които могат да са съставени само от един (или няколко) от 14-те вида нефтопродукти, изброени в член 9, параграф 2 от тази директива. Всъщност държавите членки, които не са поели задължение за цялата продължителност на дадена календарна година да поддържат целеви запаси за най-малко 30 дни, гарантират, че поне една трета от техните задължения по отношение на запасите е под формата на продукти, чийто състав е в съответствие с член 9, параграфи 2 и 3 от тази директива, а именно поне една от категориите нефтопродукти, посочени в разглеждания параграф 2. По същество тази разпоредба изисква поне една трета от задължението по отношение на запасите на държавата членка да се осигурява под формата на целеви продукти, отразяващи моделите на потребление (като по този начин се отчитат действителните нужди на съответната държава членка).

67. На трето и последно място, що се отнася до *целта* на релевантните разпоредби, обратно на запитващата юрисдикция, считам, че не може да се твърди, че целта за осигуряване на висока степен на сигурност на снабдяването с нефт и нефтопродукти може да се постигне само ако държавите членки поддържат в рамките на техните запаси за извънредни ситуации всички енергийни продукти, посочени в глава 3.4 от приложение А към Регламент № 1099/2008. Точно обратното, различните категории нефтопродукти, изброени в това приложение, имат различно значение, когато трябва да се посрещнат сериозни кризи в снабдяването. Това следва ясно от обстоятелството, че настоящият метод за изчисляване на количествата запаси, подробно посочен в приложение III от Директива 2009/119 и описан в точка 65 от настоящото заключение, предвижда за изчисляването на равностойността на енергийните продукти в суров нефт по-благоприятен коефициент (а именно 1,2) за категорията продукти по буква б)<sup>35</sup> в сравнение с коефициента, предвиден за останалите видове нефтопродукти (а именно 1,065). С други думи, тази разлика в коефициентите предполага не само че действащата понастоящем директива не задължава държавите членки да поддържат запаси за извънредни ситуации на всички енергийни продукти, изброени в глава 3.4 от приложение А към Регламент № 1099/2008, но също така, определяйки по-благоприятен

<sup>33</sup> Вж. точка 15 от настоящото заключение. Курсивът е мой.

<sup>34</sup> Вж. статистическите информационни бюлетени на Евростат, озаглавени „The EU emergency oil stocks“ от юли 2022 г., в които е посочено, че само седем държави членки притежават запаси за „всички други продукти“ („all other products“) (вж. данните, които могат да бъдат консултирани на английски език на уебсайта на Евростат: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Emergency\\_oil\\_stocks\\_statistics#Emergency\\_oil\\_stocks\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Emergency_oil_stocks_statistics#Emergency_oil_stocks_statistics)).

<sup>35</sup> По същество тези продукти съвпадат с продуктите, изброени в член 2 от Директивата от 2006 г. (вж. т. 62 от настоящото заключение).

коэффициент за категорията продукти по буква б), тази директива признава имплицитно, че въпросните продукти са от по-голяма полза, когато трябва да се посрещне евентуална сериозна криза в снабдяването. Освен това Директива 2009/119 допуска в запасите за извънредни ситуации да бъдат включени запаси от „суров нефт“, чиято обработка позволява да се произведат всички категории нефтопродукти, посочени в това приложение. Следователно от практическа гледна би било нелогично държавите членки да бъдат задължавани да разполагат със запаси за извънредни ситуации за абсолютно всички категории продукти, посочени в глава 3.4 от приложение А към Регламент № 1099/2008.

68. С оглед на изложеното по-горе предлагам на втория въпрос да се отговори, че релевантните разпоредби на Директива 2009/119, разгледани в светлината на член 17 и на член 52, параграф 1 от Хартата, трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национално законодателство, по силата на което запасите за извънредни ситуации се състоят само от една част от видовете енергийни продукти, посочени в член 2, първа алинея, буква и) от Директива 2009/119, при условие че тези запаси: i) се формират чрез използването на методите и процедурите за изчисляване на задълженията по отношение на запасите, посочени в член 3, параграфи 1, 2 и 3 от тази директива, ii) са изчислени в съответствие в методите, посочени в параграф III от тази директива, и iii) при спазване на член 9, параграф 5 от същата директива.

### ***Г. По третия, четвъртия и петия преюдициален въпрос***

69. С третия, четвъртия и петия преюдициален въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали при изпълнението на задълженията си по член 3 от Директива 2009/119 държава членка може да задължи икономически оператор да поддържа запаси от продукти, различни от внесените от самия него, или които не са свързани с неговата икономическа дейност, дори това да води до значима финансова тежест.

70. За разлика от отговорите, дадени на първите два преюдициални въпроса, считам, че отговорът на последните три въпроса трябва да бъде по-нюансиран.

71. Въз основа на отговорите, дадени на първите два въпроса, следва да се припомни, от една страна, че Директива 2009/119 не определя на кои икономически оператори могат да бъдат наложени задължения по отношение на запасите за извънредни ситуации, поради което държавите членки, титуляри на посочените в тази директива задължения, следва да решат кои предприятия (или ЦСУЗ) са длъжни да поддържат запаси от нефт и/или нефтопродукти, и от друга страна, че посочената директива не налага задължения на държавите членки да поддържат запаси от всички енергийни продукти, изброени в глава 3.4 от приложение А към Регламент № 1099/2008.

72. Следователно с основание може да се заключи, че държавите членки са компетентни да определят какви задължения за създаване и поддържане на запаси за извънредни ситуации могат да бъдат наложени на икономическите оператори, така че тези държави да изпълнят задълженията си по Директива 2009/119. По-конкретно, държава членка би могла по принцип да наложи задължение за поддържане на запаси за извънредни ситуации на всеки икономически оператор, както що се отнася до количеството, така и до вида продукт, независимо дали самият оператор разполага с продукта, от който трябва да бъде съставен запас, и/или със съоръжения за съхраняването му.

73. В това отношение следва да се отбележи, че макар по принцип при изпълнението на задължението си по отношение на запасите дадена държава членка да се стреми да направи това по най-ефективния начин и съответно би избрала да наложи задължения за създаване на запаси главно на предприятията, които вече разполагат със съоръжения за съхранение или имат реални възможности да наемат тези съоръжения, конкретното положение в държавата членка би могло да наложи разпределение на задълженията по отношение на запасите извън този кръг предприятия, като бъдат включени и други предприятия, които или не разполагат със собствени съоръжения за съхранение или с лесен достъп до такива съоръжения, или пък не разполагат с енергиен продукт, спадащ към запасите за извънредни ситуации<sup>36</sup>.

74. Същевременно обаче, когато държава членка приема мерки в рамките на правото на преценка, което ѝ е предоставено с акт от правото на Съюза, трябва да се приеме, че съответната държава членка прилага правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата<sup>37</sup>. Следователно такива задължения, които могат да имат значителни последици за положението на даден икономически оператор, могат да бъдат наложени само при спазване по-специално, от една страна, на правото на собственост, установено в член 17 от Хартата, и от друга страна, на свободата на стопанската инициатива, гарантирана от член 16 от Хартата, която включва свободата да се упражнява икономическа или търговска дейност, свободата на договаряне, както и свободната конкуренция<sup>38</sup>, а също и правото на всяко предприятие да може свободно да използва, в рамките на отговорността, която носи за собствените си действия, икономическите, техническите и финансовите ресурси, с които разполага<sup>39</sup>.

75. Освен това, що се отнася до ограниченията, които могат да бъдат наложени върху упражняването на правото на собственост, припомням, че правото на собственост, гарантирано от член 17 от Хартата, не е абсолютно и че упражняването му може да се ограничава, когато това е обосновано с преследваните от Съюза цели от общ интерес. В този смисъл от член 52, параграф 1 от Хартата следва, че упражняването на правото на собственост може да бъде предмет на определени ограничения, при условие по-специално<sup>40</sup>, че тези ограничения действително отговарят на преследваните цели от общ интерес и не представляват, с оглед на преследваната цел, непропорционална и нетърпима намеса, която би могла да накърни самата същност на гарантираното право<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> Това изискване би било обосновано например, когато държавата не разполага със собствени ресурси от суров нефт или с големи рафинерии, които могат да поддържат необходимите запаси и зависи изцяло от вноса (вж. по аналогия решение от 10 юли 1984 г., *Campus Oil* и др., 72/83, EU:C:1984:256, т. 34 и 35).

<sup>37</sup> Вж. в този смисъл решение от 27 януари 2022 г., *Sātiņi-S* (C-234/20, наричано по-нататък „решение *Sātiņi-S*“, EU:C:2022:56, т. 56—59 и цитираната съдебна практика).

<sup>38</sup> Вж. в този смисъл решение от 12 януари 2023 г. (Аудио-визуален редактор за обществена телевизия) (C-356/21, EU:C:2023:9, т. 74 и цитираната съдебна практика).

<sup>39</sup> Вж. в този смисъл решение от 15 април 2021 г., *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie)* и др. (C-798/18 и C-799/18, EU:C:2021:280, т. 62 и цитираната съдебна практика).

<sup>40</sup> Съгласно член 52, параграф 1, първо изречение от Хартата всяко ограничение на упражняването на признатите с нея права трябва по-специално да бъде „предвидено в закон“, което означава, че самото правно основание, позволяващо намеса в това право, трябва да определя ясно и точно обхвата на ограничението при неговото упражняване (вж. в този смисъл решение от 8 септември 2020 г., *Recorded Artists Actors Performers* (C-265/19, EU:C:2020:677, т. 86 и цитираната съдебна практика). В настоящия случай обаче не се спори по въпроса, че ограничението на правата на икономическите оператори е предвидено ясно и точно в ЗЗНН.

<sup>41</sup> Съгласно член 52, параграф 1, второ изречение от Хартата при спазване на принципа на пропорционалност могат да бъдат налагани ограничения на признатите в Хартата права и свободи само когато тези ограничения са необходими и действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора. Вж. в този смисъл решение *Sātiņi-S* (т. 62 и 63 и цитираната съдебна практика).

Освен това, що се отнася до свободата на стопанската инициатива, Съдът е потвърдил също така, че тази свобода не е абсолютна, а трябва да се разглежда във връзка с нейната функция в обществото<sup>42</sup>.

76. В това отношение считам за полезно да внеса някои уточнения.

77. На първо място, трудно може да се оспори, че описаната в точка 40 от настоящото заключение цел на Директива 2009/119 да се гарантира сигурността на енергийните доставки, е една от целите от общ интерес, която може да съставлява основание за ограничаване на упражняването на правото на собственост<sup>43</sup>. Всъщност Съдът вече е приел, че минималното снабдяване с нефтопродукти надхвърля съображенията от чисто икономическо естество и следователно може да представлява цел, обхваната от понятието за обществена сигурност<sup>44</sup>. Следователно, тъй като фокусът на разглежданата в главното производство правна уредба е върху създаването на запаси от най-важните нефтопродукти и тъй като тази уредба дефинира широко кръга на икономическите оператори, на които се налага задължението за създаване на запаси, разглежданата правна уредба според мен трябва да се счита за годна за постигането на посочената цел.

78. На второ място, необходимо е да се прецени дали при липсата на обезщетение в полза на икономическите оператори, които са отговорни за изпълнението на такива задължения, последните представляват непропорционална и нетърпима намеса, накърняваща самата същност на правото на собственост<sup>45</sup>. Дори Директива 2009/119 да не предвижда система за обезщетяване, тя все пак съдържа други правила, които ми се струват релевантни за преценката на пропорционалността на посочените задължения.

79. От една страна, съгласно член 8 от Директива 2009/119 държавата членка трябва да „осигурява на всеки икономически оператор, на когото тя налага задължение по отношение на запасите [...] *правото* да делегира по избор най-малко част от това задължение“<sup>46</sup>. Както бе посочено в точка 45 от настоящото заключение, по този начин операторът има избор да делегира тези задължения на ЦСУЗ или на други икономически оператори както във, така и извън територията на държавата членка, за чиято сметка се съхраняват запасите, и то „чрез заплащане на сума, която не надвишава себестойността на предоставената услуга“<sup>47</sup>. Споменатата разпоредба сочи, че законодателят на Съюза имплицитно е признал, че държавите членки могат да налагат на икономическите оператори трудни за изпълнение задължения и че поради това съответните оператори би трябвало да могат да решат да ги делегират на по-подходящ оператор при разумна цена. Следователно действителната възможност за делегиране може да се възприеме като гаранция, че задълженията по отношение на запасите са пропорционални и че са осигурени равнопоставени условия на конкуренция.

<sup>42</sup> Вж. в този смисъл решение от 12 януари 2023 г., TP (Аудио-визуален редактор за обществена телевизия) (C-356/21, EU:C:2023:9, т. 75 и цитираната съдебна практика).

<sup>43</sup> Вж. по аналогия решение Sātiņi-S (т. 64 и цитираната съдебна практика).

<sup>44</sup> Вж. в този смисъл решения от 10 юли 1984 г., Campus Oil и др. (72/83, EU:C:1984:256, т. 34 и 35), и от 17 септември 2020 г., Hidroelectrica (C-648/18, EU:C:2020:723, т. 37), както и съображение 25 от Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за отмяна на Директива 2003/54/ЕО (ОВ L 211, 2009 г., стр. 55).

<sup>45</sup> Вж. по аналогия решение Sātiņi-S (т. 65 и цитираната съдебна практика).

<sup>46</sup> Курсивът е мой.

<sup>47</sup> В това отношение вж. съображение 10 от Директива 2009/119.

80. От друга страна, в духа на този подход се напомня, че задължението за създаване и поддържане на запаси има ясно ограничено приложно поле във времево и материално отношение (една година и за определено количество продукти) и няма пречка икономическите оператори, длъжни да създадат запаси за извънредни ситуации от нефтопродукти, които не използват в рамките на своята дейност, да продадат тези продукти след изтичане на годината, през която създаването на подобни запаси е било задължително, и съответно да реализират печалба.

81. В резултат от тези уточнения, в крайна сметка запитващата юрисдикция следва да осъществи преценката относно съвместимостта с правото на Съюза на евентуалните ограничения, причинени посредством спорните разпореждания, в светлината на специфичните обстоятелства в Република България.

82. В това отношение е очевидно, че в никакъв случай наложените задължения, взети заедно, не трябва да надхвърлят границите на минималното снабдяване, определени в член 3 от Директива 2009/119<sup>48</sup>. Всъщност подобно задължение, когато е справедливо разпределено между всички икономически оператори (и съответно по дефиниция е пропорционално), не трябва само по себе си да може да наруши основното съдържание на правото на собственост или на свободата на стопанската инициатива.

83. Що се отнася до обхвата на засягането, следва да се разграничат две хипотези.

84. От една страна, считам, че когато икономическите оператори са длъжни да създадат запаси за извънредни ситуации от даден вид енергиен продукт, който е част от тяхната дейност, засягането на правото на собственост (и в резултат от това, на свободата на стопанската инициатива) а priori не може да се счита за непропорционална намеса, доколкото по-специално те по принцип разполагат с физическите инфраструктури или с търговските отношения, необходими за производството, търговията, обработката, транспортирането и съхранението на суровия нефт и нефтопродукти. Все пак това задължение не трябва да представлява несъответна или прекомерна финансова тежест спрямо оборота, реализиран в рамките на търговската им дейност<sup>49</sup>.

85. От друга страна, когато държава членка, както в случая Република България, предвижда в националното си законодателство задължение за създаване на запаси за извънредни ситуации от нефтопродукт по отношение на икономически оператор, който не използва продукта в рамките на редовната си икономическа дейност, логично е този оператор да бъде изложен на допълнителни разходи в сравнение с оператор, попадащ в първата посочена хипотеза. Следователно, ако между такива оператори съществува действително или потенциално конкурентно отношение, налагането на подобно задължение би могло да създаде явно несправедливи условия за оператора, попадащ във втората хипотеза, що се отнася до способността за изпълнение на задължението по отношение на запасите, което обстоятелство би било несъвместимо не само със зачитането на правилата на вътрешния пазар и на конкуренцията, което изрично се изисква в съображение 33 от Директива 2009/119, но и с принципа на недопускане на дискриминация. Следователно в подобен, по-скоро изключителен случай, в който конкурентното поведение на оператор е съществено засегнато поради наличието на финансова тежест, би трябвало да се предвиди възможността — в рамките на националното законодателство или по съдебен ред, въз основа на индивидуална преценка — да се прибегне до корективни мерки като

<sup>48</sup> Вж. по аналогия решение от 10 юли 1984 г., *Campus Oil и др.* (72/83, EU:C:1984:256, т. 47).

<sup>49</sup> Вж. по аналогия решение от 30 юни 2016 г., *Lidl* (C-134/15, EU:C:2016:498, т. 27).

компенсация за допълнителните разходи, и дори до освобождаване от задължението за плащане на застраховка или на акциз във връзка с нефтопродукта или пък на административни разходи във връзка с транспортирането и съхраняването на този продукт, за да могат да се възстановят справедливите условия на пазара и всички оператори да се поставят при равни условия.

86. С оглед на изложеното по-горе на третия, четвъртия и петия въпрос, така както са преформулирани, предлагам да се отговори, че релевантните разпоредби на Директива 2009/119 във връзка с член 17 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национално законодателство, което задължава икономически оператор да поддържа запаси от продукти, различни от внесените от самия него или несвързани с икономическата му дейност, дори това да поражда значима финансова тежест за него, освен ако посоченото задължение създава вреда за този оператор, която е несъразмерна, по-специално спрямо реализирания от него оборот или спрямо оборота на други конкурентни икономически оператори.

## V. Заключение

87. С оглед на изложеното по-горе предлагам на Съда да отговори на преформулираните преюдициални въпроси на Административен съд Варна (България) по следния начин:

„Член 1, член 2, първа алинея, буква и), членове 3 и 8 от Директива 2009/119/ЕО от 14 септември 2009 година за налагане на задължение на държавите членки да поддържат минимални запаси от суров нефт и/или нефтопродукти, изменена с Директива за изпълнение (ЕС) 2018/1581 на Комисията от 19 октомври 2018 г., разглеждани във връзка с глава 3.4 от приложение А към Регламент (ЕО) № 1099/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2008 година относно статистиката за енергийния сектор, изменен с Регламент (ЕС) 2019/2146 на Комисията от 26 ноември 2019 г., както и във връзка с член 17 от Хартата на основните права на Европейския съюз, трябва да се тълкуват в смисъл, че

допускат национално законодателство, по силата на което:

- 1) икономически оператор, осъществил внос на енергийни продукти, попадащи в приложното поле на глава 3.4 от приложение А към Регламент № 1099/2008, в редакцията му след изменението с Регламент 2019/2146, може да бъде задължен да създаде запаси за извънредни ситуации;
- 2) запасите за извънредни ситуации се състоят само от част от видовете енергийни продукти, посочени в член 2, първа алинея, буква и) от Директива 2009/119, в редакцията ѝ след изменението с Директива за изпълнение № 2018/1581, при условие че тези запаси: i) се формират чрез използването на методите и процедурите за изчисляване на задълженията по отношение на запасите, посочени в член 3, параграфи 1, 2 и 3 от тази директива, ii) са изчислени в съответствие в методите, посочени в параграф III от тази директива, и iii) при спазване на член 9, параграф 5 от същата директива;



- 3) икономически оператор има задължението да поддържа запаси от продукти, различни от внесените от самия него или несвързани с икономическата му дейност, дори това да поражда значима финансова тежест за него, освен ако посоченото задължение създава вреда за този оператор, която е несъразмерна, по-специално спрямо реализирания от него оборот или спрямо оборота на други конкурентни икономически оператори“.