



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

30. dubna 2024*

„Řízení o předběžné otázce – Energetika – Směrnice 2009/119/ES – Dodávky zásob ropy nebo ropných produktů – Článek 3 – Povinnost členských států udržovat nouzové zásoby – Článek 8 – Hospodářské subjekty – Nařízení (ES) č. 1099/2008 – Energetická statistika – Vnitrostátní právní úprava umožňující uložit hospodářskému subjektu povinnost vytvořit a udržovat nouzové zásoby ropného produktu i v případě, že tento produkt nesouvisí s hospodářskou činností tohoto subjektu – Listina základních práv Evropské unie – Článek 16 – Svoboda podnikání – Článek 17 – Právo na vlastnictví“

Ve spojených věcech C-395/22 a C-428/22,

jejichž předmětem jsou dvě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Správního soudu ve Varně (Administrativen sad – Varna, Bulharsko) ze dne 3. června 2022, došlým Soudnímu dvoru dne 14. června 2022, a rozhodnutím téhož soudu ze dne 14. června 2022, došlým Soudnímu dvoru dne 28. června 2022, v řízeních

„**Trade Express-L**“ OOD (C-395/22),

„**DEVNIA CIMENT**“ AD (C-428/22)

proti

Zamestnik-predsdatel na Daržavna agencija „Daržaven rezerv i voennovremenni zapasi“,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení: K. Jürimäe (zpravodajka), předsedkyně senátu, N. Piçarra a N. Jääskinen, soudci,

generální advokát: A. Rantos,

za soudní kancelář: R. Stefanova-Kamiševa, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 5. července 2023,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

– za „DEVNIA CIMENT“ AD: E. Evtimov, Y. Mateeva, S. Vasilev, V. Vidolov, advokati, a B. Lazarov,

* Jednací jazyk: bulharština.

- za bulharskou vládu: T. Mitova a L. Zacharieva, jako zmocněnkyně,
 - za nizozemskou vládu: E. M. M. Besselink, M. K. Bulterman a C. S. Schillemans, jako zmocněnkyně,
 - za slovenskou vládu: S. Ondrášiková, jako zmocněnkyně,
 - za Evropskou komisi: V. Bozhilova, B. De Meester a C. Georgieva, jako zmocněnci,
- po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 19. října 2023,
- vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu článku 1, čl. 2 prvního pododstavce písm. i) a j) a článků 3 a 8 směrnice Rady 2009/119/ES ze dne 14. září 2009, kterou se členským státům ukládá povinnost udržovat minimální zásoby ropy nebo ropných produktů (Úř. věst. 2009, L 265, s. 9), ve znění prováděcí směrnice Komise (EU) 2018/1581 ze dne 19. října 2018 (Úř. věst. 2018, L 263, s. 57) (dále jen „směrnice 2009/119“), výkladu čl. 2 písm. d) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1099/2008 ze dne 22. října 2008 o energetické statistice (Úř. věst. 2008, L 304, s. 1), ve znění nařízení Komise (EU) 2019/2146 ze dne 26. listopadu 2019 (Úř. věst. 2019, L 325, s. 43) (dále jen „nařízení č. 1099/2008“), a výkladu článku 17 a čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).
- 2 Tyto žádosti byly předloženy v rámci sporů mezi společnostmi „Trade Express-L“ OOD (dále jen „Trade Express“) (C-395/22) a společností „DEVNIA CIMENT“ AD (dále jen „Devnia Ciment“) (C-428/22) na jedné straně a místopředsedou Národní agentury „Státní rezervy a válečné zásoby“ (Zamestnik-predsdatel na Daržavna agencija „Daržaven rezerv i voennovremenni zapasi“) na straně druhé ve věci legality příkazů vydaných tímto místopředsedou, jimiž byla těmto společností uložena povinnost vytvořit a udržovat nouzové zásoby těžkého topného oleje po dobu jednoho roku.

Právní rámec

Dohoda IEA

- 3 Dohodou o mezinárodním energetickém programu, podepsanou v Paříži dne 18. listopadu 1974 (dále jen „dohoda IEA“), byla v rámci Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj zřízena Mezinárodní energetická agentura (IEA).

Unijní právo

Směrnice 68/414/EHS a 2006/67/ES

- 4 První pravidla upravující nouzové zásoby ropy nebo ropných produktů byla zavedena směrnicí Rady 68/414/EHS ze dne 20. prosince 1968, kterou se členským státům EHS ukládá povinnost udržovat minimální zásoby ropy a/nebo ropných produktů (Úř. věst. 1968, L 308, s. 14; Zvl. vyd. 12/01, s. 29).
- 5 Směrnice 68/414, ve znění naposledy pozměněném směrnicí Rady 98/93/ES ze dne 14. prosince 1998 (Úř. věst. 1998, L 358, s. 100; Zvl. vyd. 12/02, s. 68) (dále jen „směrnice 68/414“), byla zrušena směrnicí Rady 2006/67/ES ze dne 24. července 2006, kterou se členským státům ukládá povinnost udržovat minimální zásoby ropy nebo ropných produktů (Úř. věst. 2006, L 217, s. 8). Směrnice 2006/67 pak byla zrušena směrnicí 2009/119. Tato posledně uvedená směrnice je *ratione temporis* použitelná ve sporech v původních řízeních.
- 6 Článek 1 odst. 1 směrnice 68/414, který v podstatě odpovídá čl. 1 odst. 1 směrnice 2006/67, stanovil:
- „Členské státy přijmou vhodné právní a správní předpisy za účelem udržení svých stálých zásob ropných produktů v rámci Evropského společenství, s výhradou článku 7, na úrovni, která v každé kategorii ropných produktů uvedených v článku 2 odpovídá alespoň průměrné denní domácí spotřebě vypočtené podle článku 4 za 90 dnů předchozího kalendářního roku.“
- 7 Článek 2 první pododstavec směrnice 68/414, který v podstatě odpovídá čl. 2 prvnímu pododstavci směrnice 2006/67, zněl:
- „Při výpočtu domácí spotřeby se berou v úvahu následující kategorie ropných produktů:
- motorový benzin a letecké palivo (letecký benzin a palivo pro tryskové motory benzinového typu),
 - plynový olej, motorová nafta, petrolej a palivo pro tryskové motory kerosinového typu,
 - topné oleje.“

Směrnice 2009/119

- 8 Body 3, 5, 8, 11, 21 a 33 odůvodnění směrnice 2009/119 znějí takto:
- „(3) Evropská rada ve svém akčním plánu (2007–2009) nazvaném ‚Energetická politika pro Evropu‘ zdůraznila, že je potřeba posílit bezpečnost dodávek pro Evropskou unii jako celek i pro jednotlivé členské státy, mimo jiné prostřednictvím přezkumu mechanismů řízení zásob ropy v Unii, zejména s ohledem na dostupnost ropy v případě krize.

[...]

- (5) Na základě směrnice [2006/67] se zásoby vypočítávají podle průměrné denní domácí spotřeby v průběhu předchozího kalendářního roku. Povinnosti držet zásoby podle [dohody IEA] jsou však stanovovány na základě čistých dovozů ropy a ropných produktů. Z tohoto důvodu a vzhledem k dalším rozdílům ohledně metodiky by mělo být u způsobu stanovování povinností držet zásoby a výpočtu nouzových zásob Společenství dosaženo většího souladu s metodami stanovování a výpočtu používanými v rámci dohody IEA [...].

[...]

- (8) Dostupnost zásob ropy a zabezpečení dodávek energie jsou zásadními prvky veřejné bezpečnosti členských států a Společenství. K dosažení těchto cílů přispívá skutečnost, že ve Společenství existují ústřední správci zásob. Aby mohly dotčené členské státy k vymezení pravomocí ústředního správce zásob co nejlépe využít vnitrostátní právo a zároveň zmírnit finanční zatížení konečných spotřebitelů v důsledku činností souvisejících s držením zásob, postačí zakázat využívání zásob ke komerčním účelům a současně povolit jejich držení na kterémkoli místě ve Společenství a kterýmkoli ústředním správcem zásob zřízeným za tímto účelem.

[...]

- (11) Členské státy by měly zajistit, aby všechny zásoby, jejichž držení ukládají právní předpisy Společenství, byly vždy dostupné. Aby mohla být tato dostupnost zaručena, neměla by existovat žádná omezení vlastnických práv k těmto zásobám, která by mohla narušit jejich použití v případě přerušení dodávek ropy. Ropné produkty vlastněné podniky, jež jsou vystaveny značnému riziku, že se na jejich aktiva bude vztahovat vykonávací řízení, by se neměly započítávat. Pokud byla povinnost držet zásoby uložena hospodářským subjektům, mohlo by být za známku existence takové rizikové situace považováno zahájení konkurzního nebo vyrovnacího řízení.

[...]

- (21) S cílem zabránit dvojímu vykazování informací, jež členské státy poskytují o jednotlivých kategoriích produktů, by nařízení [...] (ES) č. 1099/2008 [...] mělo sloužit jako referenční bod pro jednotlivé kategorie ropných produktů uvedené v této směrnici.

[...]

- (33) Jelikož cíle této směrnice, totiž udržování vysoké úrovně bezpečnosti dodávek ropy ve Společenství prostřednictvím spolehlivých a transparentních mechanismů založených na solidaritě mezi členskými státy za dodržení pravidel vnitřního trhu a hospodářské soutěže, nemůže být uspokojivě dosaženo na úrovni členských států, a proto jich [jej] může být z důvodu rozsahu a účinků této směrnice lépe dosaženo na úrovni Společenství, může Společenství přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 Smlouvy [ES]. V souladu se zásadou proporcionality stanovenou v uvedeném článku nepřekračuje tato směrnice rámec toho, co je nezbytné pro dosažení tohoto cíle.“

9 Článek 1 směrnice 2009/119, nadepsaný „Předmět“, uvádí:

„Tato směrnice stanoví pravidla pro zajištění vysoké úrovně bezpečnosti dodávek ropy ve Společenství prostřednictvím spolehlivých a transparentních mechanismů založených na solidaritě mezi členskými

státy, pro udržování minimálních zásob ropy nebo ropných produktů a pro zavedení nezbytných postupů k řešení situací, kdy je vážný nedostatek ropy či ropných produktů.“

- 10 Článek 2 první pododstavec písm. f), i), j) a l) této směrnice obsahuje následující definice:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

f) ‚ústředním správcem zásob‘ subjekt nebo služba, kterým mohou být svěřeny pravomoci jednat za účelem pořízení, udržování nebo prodeje zásob ropy, včetně nouzových zásob a specifických zásob;

[...]

i) ‚zásobami ropy‘ [zásoby] energetick[ých] produkt[ů] uveden[ých] v kapitole 3.4 přílohy A nařízení (ES) č. 1099/2008[, ve znění nařízení Komise (EU) 2017/2010 ze dne 9. listopadu 2017 (Úř. věst. 2017, L 292, s. 3)];

j) ‚nouzovými zásobami‘ zásoby ropy, jejichž udržování je každému členskému státu uloženo podle článku 3;

[...]

l) ‚specifickými zásobami‘ zásoby ropy splňující kritéria stanovená v článku 9“.

- 11 Článek 3 uvedené směrnice, nadepsaný „Nouzové zásoby a výpočet povinností držet zásoby“, v odstavci 1 stanoví:

„Členské státy přijmou vhodné právní a správní předpisy, aby do 31. prosince 2012 zajistily, že celkové zásoby ropy udržované v jakoukoli dobu ve Společenství v jejich prospěch odpovídají přinejmenším 90 dnům průměrného denního čistého dovozu nebo 61 dnům průměrné denní domácí spotřeby, podle toho, která z těchto dvou hodnot je vyšší.“

- 12 Článek 4 téže směrnice, týkající se „[v]ýpoč[tu] úrovně zásob“, v odstavci 1 stanoví:

„Úrovně držených zásob se počítají v souladu s metodami uvedenými v příloze III. [...]“

- 13 Pokud jde o ústřední správce zásob, čl. 7 odst. 1 směrnice 2009/119 stanoví:

„Členské státy mohou zřídit ústřední správce zásob.

Žádný členský stát nesmí zřídit více než jednoho ústředního správce zásob ani žádný jiný obdobný subjekt. Členský stát může zřídit svého ústředního správce zásob kdekoliv na území Společenství.

Pokud členský stát zřídí ústředního správce zásob, má podobu subjektu nebo služby, jejichž činnost je nevýdělečná a jež jednají v obecném zájmu, a není považován za hospodářský subjekt ve smyslu této směrnice.“

14 Článek 8 směrnice, nadepsaný „Hospodářské subjekty“, zní:

„1. Každý členský stát zajistí, že každý hospodářský subjekt, kterému ukládá povinnosti držet zásoby s cílem splnit své závazky podle článku 3, má právo přenést tyto povinnosti, alespoň zčásti a podle volby hospodářského subjektu, avšak pouze:

- a) na ústředního správce zásob členského státu, pro něž jsou tyto zásoby drženy;
- b) na jednoho nebo více ústředních správců zásob, kteří předem vyjádřili ochotu držet tyto zásoby, za předpokladu, že s tímto přenesením povinností předem souhlasil jak členský stát, pro něž jsou tyto zásoby drženy, tak všechny členské státy, na jejichž území budou tyto zásoby drženy;
- c) na jiné hospodářské subjekty, které mají přebytečné zásoby nebo dostupnou kapacitu pro držení zásob mimo území členského státu, pro něž jsou zásoby drženy ve Společenství, za předpokladu, že s tímto přenesením povinností předem souhlasil jak členský stát, pro něž jsou tyto zásoby drženy, tak všechny členské státy, na jejichž území budou tyto zásoby drženy; a/nebo
- d) na jiné hospodářské subjekty, které mají přebytečné zásoby nebo dostupnou kapacitu pro držení zásob na území členského státu, pro něž jsou tyto zásoby drženy, za předpokladu, že členský stát byl o tomto přenesení povinností předem informován. Členské státy mohou stanovit omezení nebo podmínky pro toto přenesení povinností.

[...]

2. Každý členský stát může právo přenášet povinnosti omezit na hospodářské subjekty, kterým ukládá nebo uložil povinnosti držet zásoby.

Pokud má však takovéto omezení dopad na právo hospodářského subjektu přenést objem odpovídající méně než 10 % povinnosti držet zásoby, která mu byla uložena, zajistí členský stát existenci ústředního správce zásob, který je povinen přijmout přenesené povinnosti v takovém objemu, jaký je nezbytný k tomu, aby bylo zaručeno právo hospodářského subjektu přenést alespoň 10 % povinnosti držet zásoby, která mu byla uložena.

Minimální procentní podíl uvedený v tomto odstavci se nejpozději 31. prosince 2017 zvýší z 10 % na 30 %.

[...]“

15 Článek 9 uvedené směrnice, nadepsaný „Specifické zásoby“, stanoví:

„1. Každý členský stát se může zavázat, že bude udržovat minimální úroveň zásob, vypočtenou na základě počtu dní spotřeby, a to v souladu s podmínkami uvedenými v tomto článku.

Specifické zásoby vlastní daný členský stát nebo ústřední správce zásob zřízený tímto členským státem a jsou udržovány na území Společenství.

2. Specifické zásoby se mohou skládat pouze z jedné nebo více následujících kategorií produktů, jak jsou vymezeny v kapitole 3.4 přílohy A nařízení (ES) č. 1099/2008[, ve znění nařízení 2017/2010]:

- ethan,
- LPG,
- motorový benzin,
- letecký benzin,
- tryskové palivo benzinového typu (tryskové palivo naphthového typu nebo JP4),
- tryskové palivo petrolejového typu,
- ostatní petrolej,
- plynový olej/motorová nafta (destilovaný topný olej),
- topný olej (vysokosirný a nízkosirný),
- lakový benzin a SBP,
- maziva,
- bitumen,
- parafinové vosky,
- ropný koks.

[...]

5. Každý členský stát, který se nezavázal udržovat po celou dobu daného kalendářního roku specifické zásoby alespoň na 30 dní, zajistí, aby nejméně jedna třetina jeho povinnosti držet zásoby byla držena ve formě produktů ve složení podle odstavců 2 a 3.

[...]“

- 16 Příloha III téže směrnice, nadepsaná „Metody výpočtu úrovně držených zásob“, v šestém pododstavci stanoví:

„Členské státy mohou:

- a) zahrnout veškeré další zásoby ropných produktů uvedených v kapitole 3.4 přílohy A nařízení (ES) č. 1099/2008[, ve znění nařízení 2017/2010,] a vypočítat jejich ropný ekvivalent vynásobením množstvím koeficientem 1,065, nebo

b) zahrnout zásoby pouze těchto produktů: motorového benzínu, leteckého benzínu, tryskového paliva benzinového typu (tryskového paliva naftového typu nebo JP4), tryskového paliva petrolejového typu, ostatního petroleje, plynového oleje/motorové nafty (destilovaného topného oleje) a topného oleje (vysokosírného a nízkosírného) a vypočítat jejich ropný ekvivalent vynásobením množství koeficientem 1,2.“

Nariadení č. 1099/2008

- 17 Článek 2 písm. d) nařízení č. 1099/2008 stanoví, že pro účely tohoto nařízení se „energetickými produkty“ rozumí „paliva, teplo, obnovitelné zdroje energie, elektřina nebo jakákoliv jiná forma energie“.
- 18 Příloha A uvedeného nařízení je nadepsaná „Vysvětlivky k terminologii“. Kapitola 3.4 této přílohy se týká pojmu „[r]opa (surová ropa a ropné produkty)“, který zahrnuje mimo jiné topný olej (těžký topný olej) ve smyslu bodu 3.4.18, maziva ve smyslu bodu 3.4.20 a ropný koks ve smyslu bodu 3.4.23 uvedené přílohy.

Bulharské právo

- 19 Článek 2 odst. 1 zákona o zásobách ropy a ropných produktů (Zakon za zapasite ot neft i neftoprodukti, DV č. 15 ze dne 15. února 2013), ve znění použitelném na spory v původních řízeních (dále jen „ZZNN“), stanoví:

„Podle tohoto zákona se vytvářejí, udržují, obměňují, používají, doplňují a kontrolují nouzové zásoby ropy a následujících kategorií ropných produktů:

1. motorový benzín;
2. plynový olej, tryskové palivo petrolejového typu a motorová nafta;
3. těžký topný olej;
4. plyn propan-butan.“

- 20 Článek 3 odst. 4 ZZNN stanoví:

„Povinné osoby samy na vlastní účet a z vlastních prostředků organizují a financují vytváření, udržování, obměňování a doplňování stanovených úrovní nouzových zásob.“

- 21 Článek 12 ZZNN stanoví:

„(1) [...] Předseda [Národní agentury ‚Státní rezervy a válečné zásoby‘] každoročně prostřednictvím příkazů určujících celkové a individuální úrovně zásob stanoví nejpozději do 30. dubna nouzové zásoby, které mají povinné osoby a státní podnik ‚Daržavna petrolna compania‘ [(Národní ropná společnost)] vytvořit a udržovat [...].

[...]

(4) Úrovně nouzových zásob každé povinné osoby se stanoví poměrně k jejímu podílu na celkovém čistém dovozu a vstupech v rámci Společenství nebo na celkové domácí spotřebě v předchozím kalendářním roce ve srovnání s celkovým podílem všech povinných entit.

[...]

(11) Pro každou bulharskou nebo zahraniční fyzickou nebo právnickou osobu registrovanou jako obchodník, která v předchozím kalendářním roce dovezla nebo dodala ze vstupů v rámci Společenství na území země mazací oleje (včetně základních olejů), bitumen, parafinové vosky, ropný koks, dehet a síru, a pro její pobočky se stanoví úroveň nouzových zásob ve formě těžkého topného oleje.“

22 Článek 21 ZZNN zní:

„(1) Nouzové zásoby mohou být udržovány ve formě ropy anebo ropných produktů uvedených v čl. 2 odst. 1.

[...]

(11) Úrovně nouzových zásob těžkého topného oleje stanovené na základě čistého dovozu a vstupů v rámci Společenství nebo na základě průměrné denní spotřeby mohou být vytvořeny a udržovány až do výše 100 % ve formě plynového oleje, motorového benzínu nebo motorové nafty, přičemž množství musí odpovídat množství zásob těžkého topného oleje, za které je požadována náhrada.“

[...]“

Spory v původních řízeních, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

- 23 Společnost Trade Express, žalobkyně ve sporu, který je základem věci C-395/22, v Bulharsku deklarovala, že v roce 2020 pořídila v rámci Společenství 89,6 tun mazacích olejů. Tyto mazací oleje, které spadají pod bod 3.4.20 přílohy A nařízení č. 1099/2008, byly určeny k prodeji.
- 24 Společnost Devnia Ciment, žalobkyně ve sporu, který je základem věci C-428/22, dovezla v roce 2020 do Bulharska 34 657,39 tun ropného koksu. Tento ropný koks, který spadá pod bod 3.4.23 přílohy A nařízení č. 1099/2008, je v mineralogickém postupu používán při výrobě cementových slínek.
- 25 Vzhledem k těmto činnostem nařídil místopředseda Národní agentury „Státní rezervy a válečné zásoby“ příkazem ze dne 28. dubna 2021 společnosti Devnia Ciment a příkazem ze dne 29. dubna 2021 společnosti Trade Express, aby na období od 1. července 2021 do 30. června 2022 vytvořily a udržovaly na vlastní účet a z vlastních prostředků nouzové zásoby těžkého topného oleje. Společnost Devnia Ciment měla vytvořit takovou nouzovou zásobu v objemu 7 806,058 tun a společnost Trade Express v objemu 15,947 tun.

- 26 Každá z těchto společností podala ke Správnímu soudu ve Varně (Administrativen sad – Varna, Bulharsko), jenž je předkládajícím soudem v projednávaných věcech, žalobu na neplatnost příkazu, který jí byl adresován. Obě tyto společnosti v podstatě napadají povinnost vytvářet na vlastní náklady nouzové zásoby těžkého topného oleje, když tento ropný produkt není předmětem jejich hospodářské činnosti.
- 27 Předkládající soud konstatuje, že společnosti Trade Express a Devnia Ciment nevykonávaly v průběhu roku 2020 žádnou hospodářskou činnost s jinými druhy produktů uvedenými v kapitole 3.4 přílohy A nařízení č. 1099/2008, než s mazacími oleji v případě společnosti Trade Express a ropným koksem v případě společnosti Devnia Ciment. Zdůrazňuje, že tyto společnosti nedisponují množstvím nouzových zásob těžkého topného oleje požadovaným příkazy uvedenými v bodě 25 tohoto rozsudku ani nemají k dispozici sklad pro uchovávání takových zásob. Vytvoření a skladování úrovní nouzových zásob stanovených v těchto příkazech by tedy pro tyto společnosti znamenalo značnou finanční zátěž.
- 28 V tomto kontextu uvedený soud vyjadřuje pochybnosti o slučitelnosti ZZNN s ustanoveními směrnice 2009/119, vykládanými ve světle Listiny, neboť tento zákon umožňuje uložit takovým společnostem, jako jsou společnosti Trade Express a Devnia Ciment, povinnost vytvořit a udržovat nouzové zásoby ropných produktů, které nesouvisí s jejich činnostmi.
- 29 Z bodu 33 odůvodnění, z čl. 2 prvního pododstavce písm. i) a j) a z článků 3 a 8 směrnice 2009/119 totiž podle jeho názoru vyplývá, že cílem této směrnice je vytvořit nouzové zásoby všech produktů uvedených v kapitole 3.4 přílohy A nařízení č. 1099/2008.
- 30 Podle předkládajícího soudu však ZZNN stanoví vytvoření takových zásob pouze pro ropu a čtyři další ropné produkty, mezi něž patří těžký topný olej. Tento zákon tak podle jeho názoru ukládá každému hospodářskému subjektu, který dovezl produkty uvedené v této kapitole, povinnost vytvořit a udržovat nouzové zásoby některého z posledně uvedených produktů.
- 31 Mimoto povinnost hospodářského subjektu držet zásoby ropného produktu, který nepoužívá v rámci svých hospodářských činností, podle předkládajícího soudu nutí tento subjekt, aby nakoupil nebo si vypůjčil – při přenesení části této povinnosti – nezbytné množství tohoto produktu a skladoval jej v souladu s požadavky právní úpravy. To pro něj podle předkládajícího soudu znamená finanční zátěž a může to ovlivnit pravidla vnitřního trhu a hospodářské soutěže. Předkládající soud má za to, že obecná systematika směrnice 2009/119 a požadavek soudržnosti hovoří spíše ve prospěch výkladu, podle kterého jsou takovému subjektu uloženy věcné povinnosti, tedy povinnost držet zásoby energetického produktu souvisejícího s jeho hospodářskou činností, a to za účelem zajištění přiměřené rovnováhy mezi veřejnými zájmy Unie a soukromými zájmy.
- 32 Za těchto podmínek se Správní soud ve Varně (Administrativen sad – Varna) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky ve věci C-395/22:
- „1) Musí být bod 33 odůvodnění, článek 1, článek 3, článek 8 a čl. 2 [první pododstavec] písm. i) a j) [směrnice 2009/119] s ohledem na cíl [této směrnice] a čl. 2 písm. d) [nařízení č. 1099/2008] a s ohledem na zásadu proporcionality podle čl. 52 odst. 1 ve spojení s článkem 17 [Listiny] vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, podle níž může být osobám, které

uskutečnily vstupy mazacích olejů podle bodu 3.4.20 přílohy A [nařízení č. 1099/2008] v rámci Společenství (či případně dovozcům těchto olejů), uložena povinnost vytvořit nouzové zásoby?

- 2) Musí být bod 33 odůvodnění, článek 1, článek 3, článek 8 a čl. 2 [první pododstavec] písm. i) a j) [směrnice 2009/119] s ohledem na cíl [této směrnice] a na zásadu proporcionality podle čl. 52 odst. 1 ve spojení s článkem 17 [Listiny] vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která omezuje druhy produktů, jejichž nouzové zásoby musí být vytvořeny a udržovány, jen na některé z druhů produktů uvedených v čl. 2 [prvním pododstavci] písm. i) [uvedené] směrnice ve spojení s kapitolou 3.4 přílohy A [nařízení č. 1099/2008]?
 - 3) Musí být bod 33 odůvodnění, článek 1, článek 3, článek 8 a čl. 2 [první pododstavec] písm. i) a j) [směrnice 2009/119] s ohledem na cíl [této směrnice] a na zásadu proporcionality podle čl. 52 odst. 1 ve spojení s článkem 17 [Listiny] vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, podle níž má osoba, která uskuteční vstupy v rámci Společenství či případně dovozy některého z druhů produktů uvedených v čl. 2 [prvním pododstavci] písm. i) [uvedené] směrnice ve spojení s kapitolou 3.4 přílohy A [nařízení č. 1099/2008], zároveň povinnost vytvořit a udržovat nouzové zásoby odlišného druhu produktu?
 - 4) Musí být bod 33 odůvodnění, článek 1, článek 3, článek 8 a čl. 2 [první pododstavec] písm. i) a j) [směrnice 2009/119] s ohledem na cíl [této směrnice] a na zásadu proporcionality podle čl. 52 odst. 1 ve spojení s článkem 17 [Listiny] vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, podle níž je osoba povinna vytvořit a udržovat zásoby produktu, který nepoužívá v rámci své hospodářské činnosti a který s touto činností nesouvisí, přičemž tato povinnost s sebou nese i značnou finanční zátěž (vedoucí v praxi k nemožnosti jejího splnění), protože osoba tímto produktem nedisponuje ani není jeho dovozcem či skladovatelem?
 - 5) Při záporné odpovědi na některou z otázek: Musí být bod 33 odůvodnění, článek 1, článek 3, článek 8 a čl. 2 [první pododstavec] písm. i) a j) [směrnice 2009/119], s ohledem na cíl této směrnice a na zásadu proporcionality zakotvenou v čl. 52 odst. 1 ve spojení s článkem 17 [Listiny] vykládány v tom smyslu, že osobě, která uskutečnila vstupy v rámci Společenství či dovozy určitého druhu produktu, lze uložit pouze povinnost vytvořit a udržovat nouzové zásoby stejného druhu produktu, který byl předmětem uvedených vstupů či dovozů uvnitř Společenství?“
- 33 Ve věci C-428/22 předkládající soud položil pět předběžných otázek, které jsou v podstatě totožné s otázkami citovanými v předchozím bodě, s tím rozdílem, že první otázka se týká situace osob, které uskutečnily v rámci Společenství vstupy ropného koksu ve smyslu bodu 3.4.23 přílohy A nařízení č. 1099/2008 za účelem výroby.
- 34 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 10. srpna 2022 byly věci C-395/22 a C-428/22 spojeny pro účely písemné i ústní části řízení, jakož i pro účely rozsudku.

K návrhu na znovuootevření ústní části řízení

- 35 Podáním došlým kanceláři Soudního dvora dne 12. ledna 2024 podala společnost Devnia Ciment návrh, aby bylo na základě článku 83 jednacího řádu Soudního dvora nařízeno znovuootevření ústní části řízení.
- 36 Na podporu svého návrhu uplatňuje společnost Devnia Ciment existenci nové skutečnosti, a sice legislativní změny, k níž podle jejího názoru došlo po konání jednání před Soudním dvorem. Podle společnosti Devnia Ciment musí být tato legislativní změna zohledněna v odpovědích na předběžné otázky, a to i když se *ratione temporis* nevztahuje na spory v původních řízeních. V tomto návrhu společnost Devnia Ciment mimoto předkládá v reakci na tyto otázky věcné argumenty.
- 37 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle článku 83 jednacího řádu může Soudní dvůr kdykoli po vyslechnutí generálního advokáta nařídit znovuootevření ústní části řízení, zejména má-li za to, že věc není dostatečně objasněna, nebo předložil-li některý z účastníků řízení po ukončení této části řízení novou skutečnost, která může mít rozhodující vliv na rozhodnutí Soudního dvora, anebo má-li být věc rozhodnuta na základě argumentu, který nebyl mezi účastníky řízení nebo zúčastněnými uvedenými v článku 23 statutu Soudního dvora Evropské unie projednán.
- 38 V projednávané věci má Soudní dvůr po vyslechnutí generálního advokáta za to, že podmínky stanovené v tomto článku 83 nejsou splněny. Kromě skutečnosti, že Soudní dvůr při rozhodování o předběžné otázce nemá rozhodovat o vnitrostátním právu, je totiž nutno poznamenat, že legislativní změna, které se společnost Devnia Ciment dovolává, není podle vlastních slov této společnosti použitelná na spory v původních řízeních. Za těchto podmínek nelze tuto legislativní změnu považovat za „novou skutečnost, která může mít rozhodující vliv na rozhodnutí Soudního dvora“, ve smyslu uvedeného článku 83.
- 39 Soudní dvůr má každopádně za to, že disponuje všemi poznatky nezbytnými k tomu, aby rozhodl o žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce, a že o projednávaných spojených věcech není třeba rozhodnout na základě argumentu, který před ním nebyl projednán.
- 40 Není tudíž namístě nařídit znovuootevření ústní části řízení.

K předběžným otázkám

K druhé otázce

- 41 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu v každé z projednávaných spojených věcí, kterou je třeba se zabývat na prvním místě, je, zda musí být článek 3 směrnice 2009/119, ve spojení s jejím článkem 1 a čl. 2 prvním pododstavcem písm. i) a j), vykládán v tom smyslu, že členské státy jsou povinny udržovat nouzové zásoby všech kategorií energetických produktů uvedených v kapitole 3.4 přílohy A nařízení č. 1099/2008, nebo zda mohou členské státy splnit povinnost udržovat nouzové zásoby, která pro ně vyplývá z tohoto článku 3, udržováním nouzových zásob tvořených pouze některými z těchto kategorií.

- 42 Úvodem je třeba připomenout, že jak vyplývá z článku 1 směrnice 2009/119, ve spojení s body 3, 8 a 33 jejího odůvodnění, je cílem této směrnice zajistit vysokou úroveň bezpečnosti dodávek ropy v Unii prostřednictvím transparentních mechanismů založených na solidaritě mezi členskými státy při dodržení pravidel vnitřního trhu a hospodářské soutěže, udržovat minimální zásoby ropy nebo ropných produktů a zavést nezbytné postupy k řešení situací, kdy je vážný nedostatek ropy či ropných produktů. Cílem uvedené směrnice je tak zajistit veřejnou bezpečnost členských států a Unie; dostupnost zásob ropy a zajištění dodávek energie jsou klíčovými prvky této veřejné bezpečnosti.
- 43 Článek 2 první pododstavec písm. i) a j) směrnice 2009/119 definuje pro účely této směrnice pojmy „zásoby ropy“ a „nouzové zásoby“.
- 44 „Zásobami ropy“ ve smyslu tohoto čl. 2 prvního pododstavce písm. i) jsou zásoby energetických produktů uvedené v kapitole 3.4 přílohy A nařízení č. 1099/2008. Tato kapitola obsahuje seznam 24 kategorií produktů, které jsou seskupeny pod názvem „[r]opa (surová ropa a ropné produkty)“ a mezi něž patří topný olej (těžký topný olej), maziva a ropný koks.
- 45 „Nouzové zásoby“ ve smyslu čl. 2 prvního pododstavce písm. j) směrnice 2009/119 jsou definovány jako zásoby ropy, jejichž udržování je každému členskému státu uloženo podle článku 3 této směrnice.
- 46 Článek 3 odst. 1 směrnice 2009/119 tedy ukládá členským státům povinnost přijmout vhodné právní a správní předpisy, aby zajistily, že celkové zásoby ropy udržované v jakoukoli dobu v Unii v jejich prospěch odpovídají přinejmenším 90 dnům průměrného denního čistého dovozu nebo 61 dnům průměrné denní domácí spotřeby, podle toho, která z těchto dvou hodnot je vyšší. Článek 3 odst. 2 a 3 této směrnice stanoví metody a postupy hodnocení této úrovně.
- 47 Při výkladu těchto ustanovení unijního práva je třeba podle ustálené judikatury vzít v úvahu nejen jejich znění, ale i jejich kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž jsou součástí (rozsudek ze dne 21. prosince 2021, Bank Melli Iran, C-124/20, EU:C:2021:1035, bod 43 a citovaná judikatura).
- 48 Na prvním místě ze znění článku 3 směrnice 2009/119 vyplývá, že členské státy jsou povinny zajistit udržování „celkových zásob ropy“ vypočtených v souladu s metodami a postupy stanovenými v tomto článku. Jak uvedl generální advokát v bodě 61 svého stanoviska, uvedený článek tedy určuje požadovaný objem těchto zásob. Toto znění naopak nijak nedefinuje konkrétní složení těchto zásob, pokud jde o kategorie produktů, kterými mají být do uvedené zásoby tvořeny.
- 49 S ohledem na uvedené znění se tedy nejeví, že by členské státy byly povinny udržovat nouzové zásoby všech energetických produktů uvedených v kapitole 3.4 přílohy A nařízení č. 1099/2008. Z téhož znění naopak vyplývá, že unijní normotvůrce chtěl členským státům přiznat určitý prostor pro uvážení zejména při určování konkrétního složení nouzových zásob.
- 50 Okolnost, že v čl. 2 prvním pododstavci písm. i) směrnice 2009/119 jsou „zásoby ropy“ ve smyslu této směrnice definovány odkazem na energetické produkty uvedené v kapitole 3.4 přílohy A nařízení č. 1099/2008, nemůže vést k odlišnému výkladu. Toto nařízení totiž ve vztahu k uvedené směrnici představuje – jak vyplývá z bodu 21 odůvodnění této směrnice – referenční právní akt. Uvedené nařízení tedy nemůže měnit rozsah povinnosti členských států ani jejich prostor pro uvážení, jak vyplývají z článku 3 téže směrnice ve spojení s definicí „nouzových zásob“ uvedenou v čl. 2 prvním pododstavci písm. j) této směrnice.

- 51 Na druhém místě je třeba uvést, že doslovný výklad uvedený v bodě 49 tohoto rozsudku je podpořen kontextem a historií vzniku článku 3 směrnice 2009/119, jakož i jejími cíli.
- 52 Zaprvé, pokud jde o kontext tohoto článku 3, je třeba uvést, že podle čl. 4 odst. 1 a přílohy III směrnice 2009/119 se úrovně držených zásob – s výjimkou zásob ropy – počítají na základě ropného ekvivalentu. V tomto ohledu šestý pododstavec písm. a) a b) přílohy III této směrnice stanoví dvě alternativní metody výpočtu. Členské státy tedy mohou do výpočtu úrovně držených zásob zahrnout „veškeré další zásoby ropných produktů uvedených v kapitole 3.4 přílohy A [nařízení č. 1099/2008]“, nebo pouze zásoby některých z těchto produktů [motorového benzínu, leteckého benzínu, tryskového paliva benzinového typu (tryskového paliva naphtového typu nebo JP4), tryskového paliva petrolejového typu, ostatního petroleje, plynového oleje/motorové nafty (destilovaného topného oleje) a topného oleje (vysokosírného a nízkosírného)].
- 53 Jak přitom poznamenal generální advokát v bodě 65 svého stanoviska, ponechání takové volby členským státům předpokládá, že členské státy mají prostor pro uvážení při určování konkrétního složení jejich nouzových zásob.
- 54 Dále je třeba uvést, že z výkladu směrnice 2009/119 jako celku vyplývá, že pouze její čl. 9 odst. 5 obsahuje prvky definice složení nouzových zásob členských států. Podle tohoto ustanovení každý členský stát, který se nezavázal udržovat po celou dobu daného kalendářního roku specifické zásoby ve smyslu čl. 2 prvního pododstavce písm. l) této směrnice alespoň na 30 dní, zajistí, aby nejméně jedna třetina jeho povinnosti držet zásoby byla držena ve formě produktů ve složení podle čl. 9 odst. 2 a 3 uvedené směrnice. Tento odstavec 2 obsahuje seznam čtrnácti kategorií ropných produktů, jak jsou definovány v kapitole 3.4 přílohy A nařízení č. 1099/2008.
- 55 Ze srovnání článku 3 a čl. 9 odst. 5 směrnice 2009/119 lze dovodit, že když má unijní normotvůrce v úmyslu omezit prostor členských států pro uvážení stran složení nouzových zásob, činí tak výslovně.
- 56 Zadruhé je tento závěr podpořen i historií vzniku článku 3 směrnice 2009/119.
- 57 V tomto ohledu je třeba upřesnit, že směrnice 68/414 a 2006/67 ve svém čl. 1 odst. 1 a článku 2 ukládaly členským státům povinnost udržovat nouzové zásoby pro tři kategorie specifických ropných produktů výslovně uvedené v tomto článku 2, tedy zaprvé pro kategorii motorový benzin a letecká paliva (letecký benzin a tryskové palivo benzinového typu), zadruhé pro kategorii plynový olej, motorová nafta, petrolej a tryskové palivo petrolejového typu a zatřetí pro kategorii topné oleje.
- 58 Naproti tomu, jak bylo uvedeno v bodě 48 tohoto rozsudku, článek 3 směrnice 2009/119 již neurčuje kategorie produktů, které mají být do nouzových zásob zahrnuty. Unijní normotvůrce tím, že upustil od vymezení těchto kategorií, vyjádřil svou vůli poskytnout napříště členským státům v tomto ohledu prostor pro uvážení. Kromě toho, jak vyplývá z bodu 5 odůvodnění této směrnice, je důvodem této změny přístupu nutnost upravit metodu výpočtu povinností držet zásoby tak, aby se přiblížila metodám používaným v rámci dohody IEA.
- 59 Zatřetí, pokud jde o cíle směrnice 2009/119, které jsou připomenuty v bodě 42 tohoto rozsudku, je třeba uvést, podobně jako to učinil generální advokát v bodě 67 svého stanoviska, že cílem spočívajícím v zajištění vysoké úrovně bezpečnosti dodávek ropy v Unii je odůvodněno přiznání takového prostoru pro uvážení členským státům. Pokud totiž členské státy tento prostor pro

uvážení využijí, mohou se zejména rozhodnout udržovat nouzové zásoby nejdůležitějších a strategických produktů s ohledem na vzorce spotřeby v jednotlivých zemích a vnitrostátní výrobu nebo dovoz těchto produktů.

- 60 S ohledem na výše uvedené je třeba na druhou otázku v každé z projednávaných spojených věcí odpovědět, že článek 3 směrnice 2009/119, ve spojení s jejím článkem 1 a čl. 2 prvním pododstavcem písm. i) a j), musí být vykládán v tom smyslu, že členské státy nejsou povinny udržovat nouzové zásoby všech kategorií energetických produktů uvedených v kapitole 3.4 přílohy A nařízení č. 1099/2008. Členské státy mohou naopak povinnost udržovat nouzové zásoby, která pro ně vyplývá z tohoto článku 3, splnit udržováním nouzových zásob tvořených pouze některými z těchto kategorií.

K první otázce

- 61 Podstatou první otázky předkládajícího soudu v každé z projednávaných spojených věcí je, zda musí být články 3 a 8 směrnice 2009/119 vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle které lze povinnost vytvořit a udržovat nouzové zásoby uložit hospodářskému subjektu, který uskutečnil dovozy energetických produktů uvedených v kapitole 3.4 přílohy A nařízení č. 1099/2008.
- 62 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle článku 3 směrnice 2009/119 jsou členské státy povinny udržovat určitou úroveň nouzových zásob ropy.
- 63 Článek 8 odst. 1 této směrnice mimo jiné stanoví, že každý členský stát zajistí, že každý hospodářský subjekt, kterému ukládá povinnosti držet zásoby s cílem splnit své závazky podle článku 3 uvedené směrnice, má právo přenést tyto povinnosti – alespoň zčásti – na ústředního správce zásob nebo na jiné hospodářské subjekty, které mají přebytečné zásoby nebo dostupnou kapacitu pro držení zásob na území Unie.
- 64 Ze znění těchto dvou ustanovení ve vzájemném spojení jednoznačně vyplývá, jak se na tom ostatně shodují všichni účastníci řízení a zúčastnění, kteří předložili Soudnímu dvoru svá vyjádření, že členské státy mohou splnit svou povinnost udržovat nouzové zásoby tím, že povinnosti držet zásoby uloží hospodářským subjektům.
- 65 Uvedená ustanovení ani žádné jiné ustanovení směrnice 2009/119 však nedefinují výraz „hospodářský subjekt“. Podle ustálené judikatury musí být za těchto podmínek význam a dosah tohoto výrazu určen v souladu s jeho obvyklým smyslem v běžném jazyce s přihlédnutím ke kontextu, ve kterém je použit, a cílům, které sleduje právní úprava, jejíž je součástí (rozsudek ze dne 12. června 2018, Louboutin a Christian Louboutin, C-163/16, EU:C:2018:423, bod 20 a citovaná judikatura).
- 66 V tomto ohledu je třeba nejprve konstatovat, že výraz „hospodářský subjekt“ běžně odkazuje na každou fyzickou nebo právnickou osobu, která vykonává hospodářskou činnost.
- 67 Pokud jde dále o kontext, ve kterém je tento výraz používán, je třeba poznamenat, že čl. 7 odst. 1 třetí pododstavec směrnice 2009/119 v podstatě rozlišuje mezi hospodářským subjektem ve smyslu této směrnice a ústředním správcem zásob, který má podle znění tohoto ustanovení „podobu subjektu nebo služby, jejichž činnost je nevýdělečná a jež jednají v obecném zájmu“.

- 68 Konečně s ohledem na cíl směrnice 2009/119, kterým je zajistit vysokou úroveň bezpečnosti dodávek ropy v Unii, lze za hospodářské subjekty ve smyslu této směrnice důvodně považovat zejména subjekty, jejichž činnosti souvisí s energetickými produkty uvedenými v kapitole 3.4 přílohy A nařízení č. 1099/2008. Jedná se především o výrobce a dovozce těchto produktů a obchodníky s těmito produkty, jakož i o výrobce, kteří je používají pro účely výroby.
- 69 S ohledem na výše uvedené je třeba na první otázku v každé z projednávaných spojených věcí odpovědět, že články 3 a 8 směrnice 2009/119 musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, podle které lze povinnost vytvořit a udržovat nouzové zásoby uložit hospodářskému subjektu, který uskutečnil dovozy energetických produktů uvedených v kapitole 3.4 přílohy A nařízení č. 1099/2008.

Ke třetí až páté otázce

- 70 Podstatou třetí až páté otázky, které předkládající dvůr položil v každé z projednávaných spojených věcí a které je třeba zkoumat společně, je, zda musí být ustanovení směrnice 2009/119, ve spojení s článkem 17 a čl. 52 odst. 1 Listiny, vykládána v tom smyslu, že brání tomu, aby byl hospodářský subjekt v důsledku dovozu energetických produktů spadajících do kategorie produktů uvedené v kapitole 3.4 přílohy A nařízení č. 1099/2008 povinen vytvořit a udržovat nouzové zásoby energetického produktu spadajícího do jiné kategorie produktů uvedené v této kapitole, a to i v případě, že uvedený subjekt nepoužívá tento produkt v rámci své hospodářské činnosti, se kterou tento produkt nijak nesouvisí, a že tato povinnost představuje pro daný subjekt značnou finanční zátěž.
- 71 Na prvním místě je třeba připomenout, že z odpovědí na první a druhou otázku v každé z projednávaných spojených věcí vyplývá, že podle článků 3 a 8 směrnice 2009/119 mají členské státy prostor pro uvážení při určování složení nouzových zásob, které musí udržovat podle tohoto článku 3, a že mohou uložit povinnosti držet zásoby takovým hospodářským subjektům, jako je subjekt, který uskutečnil dovozy mazacích olejů nebo ropného koksu ve smyslu bodu 3.4.20, resp. bodu 3.4.23 kapitoly 3.4 přílohy A nařízení č. 1099/2008.
- 72 Při neexistenci jakéhokoli výslovného ustanovení ve směrnici 2009/119 a s ohledem na tento prostor pro uvážení je třeba mít za to, že tato směrnice jako taková nebrání tomu, aby členský stát, který rozhodl, že jeho nouzové zásoby budou složeny pouze ze čtyř kategorií ropných produktů uvedených v této kapitole 3.4, uložil hospodářskému subjektu povinnost vytvořit a udržovat nouzové zásoby jedné z těchto kategorií, i když tato kategorie nesouvisí s hospodářskou činností tohoto subjektu.
- 73 Avšak s ohledem na otázky předkládajícího soudu je třeba na druhém místě ověřit, zda právní úpravě, která stanoví takovou povinnost, nebrání ustanovení Listiny. I když uvedený soud omezil své otázky na výklad článku 17 Listiny, který zaručuje právo na vlastnictví, a zásady proporcionality, účastníci řízení a zúčastnění zejména na jednání před Soudním dvorem rovněž diskutovali o slčitelnosti této právní úpravy se svobodou podnikání ve smyslu článku 16 Listiny. Za účelem poskytnutí úplné a užitečné odpovědi předkládajícímu soudu je tudíž třeba zohlednit článek 16 ve spojení s článkem 17 Listiny.

- 74 V tomto ohledu je třeba připomenout, že působnost Listiny je definována v jejím čl. 51 odst. 1, podle kterého jsou členským státům – pokud jde o jejich jednání – ustanovení Listiny určena výhradně, pokud uplatňují právo Unie (rozsudek ze dne 13. června 2017, Florescu a další, C-258/14, EU:C:2017:448, bod 44 a citovaná judikatura, a rozsudek ze dne 27. ledna 2022, Sătiș-S, C-234/20, EU:C:2022:56, bod 51).
- 75 Jak přitom konstatoval generální advokát v bodě 74 svého stanoviska, pokud členský stát při využití prostoru pro uvážení, který mu přiznává takový unijní akt, jako je směrnice 2009/119, přijme opatření a uloží hospodářským subjektům ve smyslu této směrnice povinnosti držet zásoby za účelem splnění povinností, které pro něj vyplývají z článku 3 uvedené směrnice, je třeba mít za to, že tento členský stát uplatňuje právo Unie ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny.
- 76 Podle článku 16 Listiny se svoboda podnikání uznává v souladu s právem Unie a vnitrostátními zákony a zvyklostmi. Ochrana poskytnutá tímto článkem zahrnuje svobodu vykonávat hospodářskou nebo obchodní činnost, smluvní svobodu a volnou soutěž (rozsudek ze dne 22. ledna 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, bod 42, a rozsudek ze dne 16. července 2020, Adusbef a další, C-686/18, EU:C:2020:567, bod 82).
- 77 Podle čl. 17 odst. 1 Listiny platí, že každý má právo vlastnit zákonně nabytý majetek, užívat jej, nakládat s ním a odkazovat jej a nikdo nesmí být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu, v případech a za podmínek, které stanoví zákon, a při poskytnutí spravedlivé náhrady v přiměřené lhůtě. Užívání majetku může rovněž být upraveno zákonem v míře nezbytné z hlediska obecného zájmu.
- 78 Svoboda podnikání a právo na vlastnictví však nejsou absolutními výsadami (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. července 2020, Adusbef a další, C-686/18, EU:C:2020:567, body 83 a 85).
- 79 Z článku 52 odst. 1 Listiny tak vyplývá, že výkon práv a svobod v ní zakotvených, jako je svoboda podnikání a právo na vlastnictví, může být omezen za předpokladu, že jsou tato omezení stanovena zákonem, respektují podstatu uvedených práv a jsou při dodržení zásady proporcionality nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.
- 80 V projednávané věci je třeba uvést, že povinnost uložená hospodářskému subjektu, aby vytvořil a po dobu jednoho roku na vlastní účet a z vlastních prostředků udržoval nouzovou zásobu ropného produktu, a sice těžkého topného oleje, který nesouvisí s jeho hospodářskými činnostmi, může omezit jeho svobodu podnikání a jeho právo na vlastnictví.
- 81 V tomto ohledu je třeba poznamenat, že jelikož je toto omezení stanoveno relevantní vnitrostátní právní úpravou, tedy ZZNN, musí být považováno za stanovené zákonem ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny.
- 82 Pokud jde o podstatu práva na vlastnictví a svobody podnikání, je třeba uvést, že povinnost vytvořit a udržovat nouzové zásoby, která je ostatně časově omezená, nevede ke zbavení majetku, a nepředstavuje tedy nepřímý zásah do samotné podstaty práva na vlastnictví. Stejně tak je třeba poznamenat, že jelikož taková povinnost v zásadě nijak nebrání výkonu činností dotčeného hospodářského subjektu, respektuje rovněž podstatu svobody podnikání (obdobně viz rozsudek ze dne 16. července 2020, Adusbef a další, C-686/18, EU:C:2020:567, bod 89).

- 83 Pokud jde o cíle sledované ZZNN a povinnostmi držet zásoby, uloženými na základě tohoto zákona žalobkyním v původních řízeních, předkládající soud upřesňuje, že tyto cíle mají zaručit bezpečnost dodávek ropy.
- 84 Takový cíl představuje cíl obecného zájmu uznaný Unií ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny. Soudní dvůr totiž již rozhodl, že udržování zásob ropných produktů, které umožňují zajistit kontinuitu dodávek, na vnitrostátním území představuje cíl veřejné bezpečnosti (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. července 1984, *Campus Oil a další*, 72/83, EU:C:1984:256, bod 35, a rozsudek ze dne 25. října 2001, *Komise v. Řecko*, C-398/98, EU:C:2001:565, bod 29), jehož význam se v případě ropy odráží ve směrnici 2009/119 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. listopadu 2011, *Komise v. Portugalsko*, C-212/09, EU:C:2011:717, bod 82).
- 85 Taková vnitrostátní právní úprava, o jakou se jedná v původních řízeních, která stanoví možnost uložit hospodářským subjektům povinnosti držet zásoby za účelem splnění povinnosti udržovat nouzové zásoby, kterou má dotýčný členský stát na základě článku 3 směrnice 2009/119, a tudíž uložení takových povinností těmto subjektům se přitom jeví jako vhodné k dosažení tohoto cíle.
- 86 Pokud jde konečně o přiměřenost povinností držet zásoby, které mohou být uloženy hospodářským subjektům na základě takové vnitrostátní právní úpravy, je třeba uvést, že jelikož se tyto povinnosti týkají jiných ropných produktů, než jaké tyto subjekty používají v rámci svých činností, přísluší předkládajícímu soudu posoudit tuto přiměřenost na základě celkového posouzení všech relevantních okolností sporů v původních řízeních.
- 87 V tomto ohledu předkládajícímu soudu přísluší zohlednit podmínky, za kterých mohou uvedené subjekty na základě vnitrostátní právní úpravy, která provádí článek 8 směrnice 2009/119, přenést alespoň část svých povinností držet zásoby na ústředního správce zásob nebo na jiný hospodářský subjekt v rámci Unie. V tomto ohledu, jak zdůraznil generální advokát v bodě 79 svého stanoviska, by měla být skutečná možnost přenést za přiměřené náklady tyto povinnosti držet zásoby na ústředního správce zásob nebo na jiný hospodářský subjekt považována za záruku, že uvedené povinnosti jsou přiměřené.
- 88 Předkládající soud by měl rovněž zohlednit rozsah dotýčných povinností, pokud jde o dobu požadovaného skladování a množství ropných produktů, které mají být skladovány, jakož i možnosti pronájmu, či dokonce pořízení a dalšího prodeje zásob po uplynutí doby povinného skladování. Okolnost, že uložená povinnost držet zásoby je časově omezena pro předem určené množství, může rovněž hovořit ve prospěch závěru, že tyto povinnosti jsou přiměřené.
- 89 Uvedený soud bude muset dále zohlednit finanční dopad povinností držet zásoby ve vztahu k velikosti dotčených hospodářských subjektů a obratu, kterého tyto subjekty v rámci svých činností dosahují, a porovnat tento dopad se zátěží kladenou na všechny ostatní hospodářské subjekty mající povinnost držet zásoby. V této souvislosti a mimoto s ohledem na bod 11 odůvodnění směrnice 2009/119 je okolnost, že uložení povinnosti držet zásoby s sebou nese závažné riziko pro ekonomické přežití dotčeného hospodářského subjektu nebo může podstatně ovlivnit jeho postavení v hospodářské soutěži, známkou toho, že je tato povinnost nepřiměřená, ledaže je doprovázena přiměřenou náhradou.

- 90 S výhradou posouzení její přiměřenosti je třeba uvést, že ve světle výše uvedených úvah nebrání ustanovení článků 16 a 17 ve spojení s čl. 52 odst. 1 Listiny tomu, aby byla hospodářskému subjektu uložena povinnost vytvořit a udržovat nouzové zásoby produktů, které nesouvisí s činností tohoto subjektu, a to i v případě, že plnění této povinnosti znamená pro uvedený subjekt značnou finanční zátěž.
- 91 S ohledem na výše uvedené je třeba na třetí až pátou otázku v každé z projednávaných spojených věcí odpovědět, že ustanovení směrnice 2009/119, ve světle článků 16 a 17 a čl. 52 odst. 1 Listiny, musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání tomu, aby měl hospodářský subjekt v důsledku dovozu energetických produktů spadajících do kategorie produktů uvedené v kapitole 3.4 přílohy A nařízení č. 1099/2008 povinnost vytvořit a udržovat nouzové zásoby energetického produktu spadajícího do jiné kategorie produktů uvedené v této kapitole, a to i v případě, že uvedený subjekt nepoužívá tento produkt v rámci své hospodářské činnosti, se kterou tento produkt nijak nesouvisí, a že tato povinnost představuje pro daný subjekt značnou finanční zátěž, pod podmínkou, že je uvedená povinnost přiměřená.

K nákladům řízení

- 92 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (třetí senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 3 směrnice Rady 2009/119/ES ze dne 14. září 2009, kterou se členským státům ukládá povinnost udržovat minimální zásoby ropy nebo ropných produktů, ve znění prováděcí směrnice Komise (EU) 2018/1581 ze dne 19. října 2018, ve spojení s článkem 1 a čl. 2 prvním pododstavcem písm. i) a j) směrnice 2009/119, ve znění pozdějších předpisů,

musí být vykládán v tom smyslu, že

členské státy nejsou povinny udržovat nouzové zásoby všech kategorií energetických produktů uvedených v kapitole 3.4 přílohy A nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1099/2008 ze dne 22. října 2008 o energetické statistice, ve znění nařízení Komise (EU) 2019/2146 ze dne 26. listopadu 2019. Členské státy mohou naopak povinnost udržovat nouzové zásoby, která pro ně vyplývá z tohoto článku 3, splnit udržováním nouzových zásob tvořených pouze některými z těchto kategorií.

- 2) Články 3 a 8 směrnice 2009/119, ve znění prováděcí směrnice 2018/1581,

musí být vykládány v tom smyslu, že

nebrání vnitrostátní právní úpravě, podle které lze povinnost vytvořit a udržovat nouzové zásoby uložit hospodářskému subjektu, který uskutečnil dovozy energetických produktů uvedených v kapitole 3.4 přílohy A nařízení č. 1099/2008, ve znění nařízení 2019/2146.

3) Ustanovení směrnice 2009/119, ve znění prováděcí směrnice 2018/1581, ve světle článků 16 a 17 a čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie,

musí být vykládána v tom smyslu, že

nebrání tomu, aby měl hospodářský subjekt v důsledku dovozu energetických produktů spadajících do kategorie produktů uvedené v kapitole 3.4 přílohy A nařízení č. 1099/2008, ve znění nařízení 2019/2146, povinnost vytvořit a udržovat nouzové zásoby energetického produktu spadajícího do jiné kategorie produktů uvedené v této kapitole, a to i v případě, že uvedený subjekt nepoužívá tento produkt v rámci své hospodářské činnosti, se kterou tento produkt nijak nesouvisí, a že tato povinnost představuje pro daný subjekt značnou finanční zátěž, pod podmínkou, že je uvedená povinnost přiměřená.

Podpisy