



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

A. RANTOS

fremSAT den 19. oktober 2023¹

Forenede sager C-395/22 og C-428/22

»Trade Express-L« OOD (C-395/22)

»DEVNJA TSIMENT« AD (C-428/22)

mod

Zamestnik-predsedatel na Drzjavna agentsia »Drzjaven rezerv i voennovremenni zapasi«

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Administrativen sad – Varna
(forvaltningsdomstolen i Varna, Bulgarien))

»Præjudiciel forelæggelse – energi – direktiv 2009/119/EF – medlemsstaternes forpligtelse til at holde minimumslagre af olie eller olieprodukter – forsyning af lagre – forordning (EF) nr. 1099/2008 – national lovgivning, der forpligter økonomiske aktører til at oprette beredskabslagre – forpligtelse til at oprette og holde et lager af et olieprodukt, der ikke bruges til eller er forbundet med denne økonomiske aktørs økonomiske aktivitet«

I. Indledning

1. Kan en økonomisk aktør, der importerer en bestemt type olieprodukt være forpligtet til at oprette et lager af en anden type olieprodukt i henhold til artikel 3 i direktiv 2009/119/EF², og hvad er i bekræftende fald rækkevidden af denne forpligtelse?
2. Dette er nærmere bestemt de spørgsmål, som er blevet forelagt Domstolen af Administrativen sad – Varna (forvaltningsdomstolen i Varna, Bulgarien), som ønsker, at Domstolen, for første gang³, fortolker direktiv 2009/119 med henblik på at afklare medlemsstaternes grad af selvbestemmelse for så vidt angår opfyldelsen af deres forpligtelse til at holde beredskabslagre. De to anmodninger om præjudiciel afgørelse vedrører nærmere bestemt fortolkningen af dels 33.

¹ – Originalsprog: fransk.

² – Rådets direktiv af 14.9.2009 om forpligtelse for medlemsstaterne til at holde minimumslagre af råolie og/eller olieprodukter (EUT 2009, L 265, s. 9) som ændret ved Kommissionens gennemførelsesdirektiv (EU) 2018/1581 af 19.10.2018 (EUT 2018, L 263, s. 57) (herefter »direktiv 2009/119« eller »det nugældende direktiv«).

³ – Rådets direktiv 68/414/EØF af 20.12.1968 om forpligtelse for EØF's medlemsstater til at opretholde minimumslagre af mineralolie og/eller mineralolieprodukter (EFT 1968, L 308, s. 14) og direktiv 2006/67/EF af 24.7.2006 om forpligtelse for medlemsstaterne til at opretholde minimumslagre af mineralolie og/eller mineralolieprodukter (EUT 2006, L 217, s. 8) er tidligere direktiver, der har givet anledning til få domme, som er uden relevans for den foreliggende sag (dom af 12.12.1990, Hennen Olie, C-302/88, EU:C:1990:455, af 25.10.2001, Kommissionen mod Grækenland, C-398/98, EU:C:2001:565, og af 17.7.2008, Kommissionen mod Belgien, C-510/07, EU:C:2008:435). I den verserende sag C-784/22, Solvay Sodi, stilles spørgsmål, der ligner spørgsmålene i nærværende sager, hvilket begrundes en udsættelse, indtil der træffes en afgørelse, som afslutter behandlingen i disse.

betragtning til og artikel 1, artikel 2, stk. 1, litra i) og j)), samt artikel 3 og 8 i direktiv 2009/119 (herefter »de relevante bestemmelser i direktiv 2009/119«), dels artikel 17 og artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

3. Disse anmodninger er blevet indgivet i forbindelse med tvister mellem »Trade Express-L« OOD (herefter »Trade Express«) (sag C-395/22) og »DEVNJA TSIMENT« AD (herefter »Devnja Tsiment«) (sag C-428/22) på den ene side og Zamestnik-predsedatel na Drzjavna agentsia »Drzjaven rezerv i voennovremenni zapasi« (vicepræsidenten for det statslige agentur for »statsreserver og krigslagre«, Bulgarien, herefter »vicepræsidenten for det statslige agentur«) på den anden side vedrørende lovligheden af påbud, vedtaget af denne sidstnævnte, om disse to virksomheders oprettelse og opretholdelse af beredskabslagre af svær brændselolie.

4. I henhold til bulgarsk lovgivning er enhver aktør, der i løbet af et givent år har importeret energiprodukter, forpligtet til at oprette beredskabslagre. Denne lovgivning begrænser typen af produkter, som udgør beredskabslagrene til råolie og fire typer olieprodukter. I det foreliggende tilfælde importerede sagsøgerne i hovedsagerne henholdsvis to olieprodukter, henhørende under »Olie (råolie og olieprodukter)«, som defineret i afsnit 3.4 i bilag A til forordning (EF) nr. 1099/2008⁴, nemlig petroleumskoks og smørelier, til Bulgarien. På grund af disse importter var sagsøgerne forpligtet til at oprette, for egen regning og på egne vegne og for en periode på et år, et vist antal beredskabslagre af et andet olieprodukt, nemlig svær brændselolie. Sagsøgerne anfægtede ved den forelæggende ret i det væsentlige denne forpligtelse og gjorde gældende, at de ikke udøvede nogen økonomisk aktivitet med svær brændselolie, og at forpligtelsen til at oprette et beredskabslager af dette produkt havde påført dem en urimelig økonomisk byrde, som var i strid med bestemmelserne i direktiv 2009/119 såvel som med chartret.

5. Det er i denne retlige sammenhæng, der er specifik for Republikken Bulgarien⁵, at Domstolen anmodes om at vurdere de beføjelser, som medlemsstaterne har for så vidt angår fastlæggelsen af, hvilke typer produkter beredskabslagrene skal bestå af, og betingelserne for at pålægge de økonomiske aktører at oprette sådanne lagre.

⁴ – Europa-Parlamentet og Rådets forordning af 22.10.2008 om energistatistik (EUT 2008, L 304, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EU) 2019/2146 af 26.11.2019 (EUT 2008, L 304, s. 1) (herefter »forordning nr. 1099/2008«).

⁵ – Det synes kun at være Republikken Bulgarien, der har indført en ordning, der kræver, at en økonomisk aktør, der importerer en bestemt type olieprodukter, skal oprette et lager af en anden type olieprodukt end den, der importeres. I retsmødet oplyste Europa-Kommissionen imidlertid på grundlag af rapporter, der er udarbejdet på grundlag af artikel 6 i direktiv 2009/119, at der findes en lignende ordning i Polen.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Direktiv 68/414, 2006/67 og 2009/119

6. De første bestemmelser, der regulerede beredskabslagre af olie eller olieprodukter, blev indført ved Rådets direktiv 68/414⁶, som senest blev ændret ved Rådets direktiv 98/93/EF af 14. december 1998⁷ og efterfølgende ophævet ved Rådets direktiv 2006/67⁸. Direktiv 2006/67 er blevet ophævet ved direktiv 2009/119. Det er dette sidstnævnte, der nu er gældende og finder anvendelse ratione temporis i tvisterne i hovedsagerne.

7. 2., 5., 8., 10., 11. og 33. betragtning til direktiv 2009/119 har følgende ordlyd:

»(2) Den voksende produktionskoncentration, de faldende oliereserver og det stigende globale forbrug af olieprodukter bidrager alle til at øge risikoen for forsyningsvanskeligheder.

[...]

(5) Ifølge [2006-direktivet] sker vurderingen af lagrene i forhold til det gennemsnitlige indenlandske daglige forbrug i det foregående kalenderår. Derimod beregnes forpligtelserne i henhold til aftalen om et internationalt energiprogram af 18. november 1974 (i det følgende benævnt »IEA-aftalen«) på grundlag af nettoimporten af råolie og olieprodukter. Som følge heraf og på grund af andre metodeforskelle bør reglerne for beregning af lagringsforpligtelserne og af Fællesskabets beredskabslagre tilnærmes til de beregningsmetoder, der bruges i henhold til IEA-aftalen [...].

[...]

(8) Olielagrenes tilgængelighed og beskyttelsen af energileverancer er væsentlige elementer i medlemsstaternes og Fællesskabets offentlige sikkerhed. Med centrale lagerenheder (CLE'er) i Fællesskabet bliver det muligt at nærme sig disse mål. [...]

[...]

(10) Olielagre bør kunne holdes hvor som helst i Fællesskabet, forudsat at der tages behørigt hensyn til deres fysiske tilgængelighed. Derfor bør økonomiske aktører, der har fået pålagt sådanne lagringsforpligtelser, kunne frigøre sig fra disse forpligtelser ved delegation til andre økonomiske aktører eller en hvilken som helst af CLE'erne. Dertil kommer, at såfremt disse forpligtelser kan delegeres til en CLE, som vælges frit og er beliggende på Fællesskabets område, mod betaling af et vederlag begrænset til omkostningerne ved de tjenester, der ydes, vil risikoen for forskelsbehandling på nationalt niveau blive formindsket. [...]

⁶ – Herefter »1968-direktivet«.

⁷ – EFT 1998, L 358, s. 100.

⁸ – Herefter »2006-direktivet«.

(11) Medlemsstaterne bør sikre fuld tilgængelighed af alle lagre, der holdes i henhold til fællesskabslovgivningen. Med henblik på at garantere denne tilgængelighed bør der ikke være restriktioner eller begrænsninger i ejendomsretten til disse lagre, som vil kunne være til hinder for deres anvendelse i tilfælde af olieforsyningsafbrydelser. Olieprodukter tilhørende virksomheder, der har en betydelig risiko for, at deres aktiver gøres til genstand for tvangsfuldbyrdelse, bør ikke tages i betragtning. Når aktører pålægges en lagringsforpligtelse, kan indledningen af en konkurs- eller akkordsag være tegn på en sådan risikosituation.

[...]

(33) Målet for dette direktiv, nemlig opretholdelse af et højt niveau for olieforsynings sikkerheden i Fællesskabet gennem pålidelige og gennemsigtige mekanismer baseret på solidaritet mellem medlemsstaterne, samtidig med at reglerne om det indre marked og konkurrence overholdes, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne og kan derfor på grund af dets omfang og virkninger bedre nås på fællesskabsplan; Fællesskabet kan derfor træffe foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. [...] artikel 5 [EF]. [...]«

8. Direktivets artikel 1 med overskriften »Formål« fastsætter:

»Dette direktiv fastsætter regler, der har til formål at sikre et højt niveau for olieforsynings sikkerheden i Fællesskabet gennem pålidelige og gennemsigtige mekanismer baseret på solidaritet mellem medlemsstaterne og at holde minimumslagre af råolie og/eller olieprodukter samt at indføre de nødvendige procedurer til at håndtere en alvorlig knaphed.«

9. Det nævnte direktivs artikel 2, stk. 1, litra f), i), j) og l), indeholder følgende definitioner:

»f) »central lagerenhed (CLE)«: organ eller tjeneste, som kan tildeles beføjelser til at handle med henblik på at erhverve, holde eller sælge olielagre, herunder beredskabslagre og specifikke lagre

[...]

i) »olielagre«: lagre af de energiprodukter, der er opregnet i bilag A, afsnit 3.4, [til forordning nr. 1099/2008]

j) »beredskabslagre«: de olielagre, som hver medlemsstat skal holde i henhold til artikel 3 i dette direktiv

[...]

l) »specifikke lagre«: olielagre, der opfylder betingelserne i artikel 9.«

10. Samme direktivs artikel 3 med overskriften »Beredskabslagre – Beregning af lagringsforpligtelser« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne vedtager senest den 31. december 2012 love eller administrative bestemmelser, der sikrer, at de til enhver tid på Fællesskabets område holder samlede olielagre mindst svarende til enten 90 dages gennemsnitlig daglig nettoimport eller 61 dages gennemsnitligt dagligt indenlandsk forbrug, alt efter hvilken mængde der er størst.

2. Den gennemsnitlige daglige nettoimport, der skal benyttes, beregnes på grundlag af råolieækvivalenten af importen i det foregående kalenderår, fastsat efter fremgangsmåden i bilag I.

Det gennemsnitlige daglige indenlandske forbrug, der skal benyttes, beregnes på grundlag af råolieækvivalenten af det indenlandske forbrug i det foregående kalenderår, som er fastsat og beregnet efter fremgangsmåden i bilag II.

3. Uanset stk. 2 bestemmes den gennemsnitlige daglige nettoimport og det gennemsnitlige daglige indenlandske forbrug i nævnte stykke for så vidt angår perioden fra den 1. januar til den 30. juni i hvert kalenderår på grundlag af de mængder, der er importeret og forbrugt det næstsidste kalenderår før det pågældende kalenderår.

4. Beregningsmåden for de i denne artikel omhandlede lagringsforpligtelser kan ændres efter forskriftsproceduren i artikel 23, stk. 2.«

11. Artikel 4 i direktiv 2009/119 med overskriften »Beregning af lagerstørrelse« fastsætter i stk. 1, at »[s]tørrelsen af de lagre, der holdes, beregnes efter metoderne i bilag III. [...]«

12. Dette direktivs artikel 7 med overskriften »Centrale lagerenheder« fastsætter i stk. 1 og 2:

»1. Medlemsstaterne kan oprette CLE'er. [...]«

2. CLE'ens vigtigste formål er at erhverve, holde og sælge olielagre for at efterkomme dette direktiv eller for at opfylde internationale aftaler om opretholdelse af olielagre. Den er det eneste organ eller den eneste tjeneste, der kan gives beføjelser til at erhverve eller sælge specifikke lagre.«

13. Det nævnte direktivs artikel 8 med overskriften »Økonomiske aktører« bestemmer:

»1. Hver medlemsstat skal sikre, at enhver økonomisk aktør, som den pålægger lagringsforpligtelser for at opfylde sine forpligtelser i henhold til artikel 3, har ret til efter den pågældende økonomiske aktørs eget valg at delegere i det mindste dele af forpligtelserne udelukkende til:

- a) CLE'en for den medlemsstat, på hvis vegne sådanne lagre holdes
- b) en eller flere andre CLE'er, der på forhånd har oplyst, at de er rede til at holde sådanne lagre, forudsat at delegationen på forhånd er godkendt af både den medlemsstat, på hvis vegne lagrene holdes, og af alle medlemsstater, på hvis områder lagrene skal holdes
- c) andre økonomiske aktører med overskydende lagerbeholdninger eller ledig lagerkapacitet uden for den medlemsstats område, på hvis vegne lagrene holdes i Fællesskabet, forudsat at delegationen på forhånd er godkendt af både den medlemsstat, på hvis vegne lagrene holdes, og af alle medlemsstater, på hvis områder lagrene skal holdes, og/eller
- d) andre økonomiske aktører med overskydende lagerbeholdninger eller ledig lagerkapacitet inden for den medlemsstats område, på hvis vegne lagrene holdes, forudsat at medlemsstaten på forhånd er underrettet om delegationen. Medlemsstaterne kan fastsætte begrænsninger eller betingelser for sådanne delegationer.

Forpligtelser, der er delegeret i henhold til litra c) og d), kan ikke videredelegeres. Enhver ændring eller forlængelse af en delegation som omhandlet i litra b) og c) får kun virkning, hvis den på forhånd er godkendt af samtlige medlemsstater, som godkendte delegationen. Enhver ændring eller forlængelse af en delegation som omhandlet i litra d) skal behandles som en ny delegation.

2. Hver medlemsstat kan begrænse delegationsrettighederne for de økonomiske aktører, som den pålægger eller har pålagt lagringsforpligtelser. [...]

3. Uanset stk. 1 og 2 kan en medlemsstat pålægge en økonomisk aktør en forpligtelse til at delegere i det mindste en del af sin lagringsforpligtelse til medlemsstatens CLE.

4. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at underrette de økonomiske aktører om de metoder, der skal anvendes til beregning af de lagringsforpligtelser, der pålægges dem, senest 200 dage før begyndelsen af den periode, som forpligtelsen vedrører. De økonomiske aktører udøver deres ret til at delegere lagringsforpligtelser til CLE'er senest 170 dage før begyndelsen af den periode, som forpligtelsen vedrører. [...]

14. Samme direktivs artikel 9 med overskriften »Specifikke lagre« fastsætter i stk. 1 og 5, at:

»1. Hver medlemsstat kan forpligte sig til at holde et mindste niveau af olielagre, beregnet som antal dages forbrug, i overensstemmelse med betingelserne i denne artikel. [...]

[...]

5. Hver medlemsstat, som ikke har forpligtet sig til at holde specifikke lagre på mindst 30 dage for et givet fuldt kalenderår, sikrer, at mindst en tredjedel af dens lagringsforpligtelse holdes i form af lagre bestående af produkter sammensat i overensstemmelse med stk. 2 og 3. [...]

15. Bilag III til direktiv 2009/119 fastsætter »[m]etoder til beregning af det holdte lagerniveau«. Bilagets tredje og femte til syvende afsnit har følgende ordlyd:

»Råolieagre reduceres med 4% svarende til det gennemsnitlige naphtha-udbytte.

[...]

Øvrige olieprodukter bogføres i lagrene efter en af følgende to metoder. Medlemsstaterne skal følge den valgte metode i hele det pågældende kalenderår.

Medlemsstaterne kan:

- a) medregne alle øvrige lagre af olieprodukter som anført i bilag A, afsnit 3.4, [til forordning nr. 1099/2008] og beregne råolieækvivalenten ved at gange mængderne med en faktor på 1,065 eller
- b) medregne lagre af alene følgende produkter: motorbenzin, flybenzin, jetbrændstof (af naphtha- eller JP-4-typen), jetbrændstof af petroleumstypen, anden petroleum, gas- og dieselolie (destilleret brændselolie), brændselolie (med højt og lavt svovlindhold) og beregne råolieækvivalenten ved at gange mængderne med en faktor på 1,2.

Ved beregning af lagre kan medregnes beholdninger, som holdes:

- i raffinaderitanke
- i bulkterminaler
- i tanke ved rørledninger (pipelines)
- i pramme
- i kysttankskibe
- i tankskibe i havne
- i den nationale skibsfarts bunkring
- i bunden af tanke
- i form af driftslagre
- af storforbrugere i medfør af lovkrav eller på anden måde kontrolleret af offentlige myndigheder.

[...]

2. Forordning nr. 1099/2008

16. Artikel 2, litra d), i forordning nr. 1099/2008 definerer begrebet »energiprodukter« i denne forordning som »brændsel, varme, vedvarende energi, elektricitet og andre former for energi«.

17. Forordningens bilag A indeholder »terminologi«. Bilagets afsnit 3.4 definerer begrebet »Olie (råolie og olieprodukter)«.

18. I det nævnte bilags punkt 3.4.20 er »Smøremidler« defineret på følgende vis:

»Carbonhydrider, der fremstilles af destillationsbiprodukter, og som hovedsagelig anvendes til at reducere friktion mellem kontaktflader. Omfatter alle færdige smøreløser, lige fra spindelolie til cylinderolie, samt de olier, der anvendes i smørefedtstoffer, motorolier og alle former for baseolier til smøremidler.«

19. Samme bilags punkt 3.4.23 har følgende definition af begrebet »Petroleumskoks«:

»Et fast, sort biprodukt, der fortrinsvis fremkommer ved krakning og carbonisering af oliebaseret råmateriale, restprodukter fra vakuumdestillation, tjære og beg, f.eks. ved forsinket forkoksning eller fluidforkoksning. Består hovedsagelig af carbon (90-95%) og har et lavt askeindhold. Anvendes som råmateriale i koksværker i stålindustrien, til opvarmning, til fremstilling af elektroder og til fremstilling af kemiske produkter. De to vigtigste kvaliteter er »uafgasset koks« og »kalcineret koks«. Omfatter også »katalysatorkoks«, dvs. koks, der deponeres på katalysatoren under raffineringen. Dette koks kan ikke genvindes og anvendes som regel som raffinaderibrændsel.«

B. Bulgarsk ret

20. Zakon za zapsite ot neft i neftoprodukti (lov om lagre af olie og olieprodukter) af 15. februar 2013⁹ (herefter »ZZNN«), der gennemførte direktiv 2009/119 i bulgarsk ret, fastsætter i artikel 1, stk. 1, at »[ZZNN] regulerer de offentlige forhold, der vedrører oprettelsen, opretholdelsen, udskiftningen, brugen og øgningen af beredskabslagre af olie og specifikke lagre af olieprodukter, og indfører de nødvendige procedurer til at håndtere en alvorlig knaphed«.

21. Artikel 2, stk. 1 og 4, i ZZNN fastsætter følgende:

»(1) I kraft af denne lov oprettes, opretholdes, udskiftes, bruges, øges og kontrolleres beredskabslagre af olie og af de kategorier af olieprodukter, der er oplistet herunder: 1. motorbenzin, 2. gasolier, jetbrændstoffer af petroleumstypen og dieselbrændstof, 3. svær brændselsolie, 4. flydende gas.

[...]

(4) Denne lov finder anvendelse på de energiprodukter, der fremgår af bilag A, afsnit 3.4, til [forordning nr. 1099/2008], samt på svær brændsel, medmindre de leveres på landets område i industriel emballage med en nettovægt på op til 1 kg.«

22. Artikel 3, stk. 4, i ZZNN bestemmer:

»De omfattede personer organiserer og finansierer selv, for egen regning og på egne vegne, oprettelsen, opretholdelsen, udskiftningen og øgningen af de beredskabslagre, de er pålagt.«

23. Artikel 21 i ZZNN er affattet på følgende måde i stk. 1 og 11:

»(1) Beredskabslagre kan holdes af olie og/eller olieprodukter som omhandlet i artikel 2, stk. 1.

[...]

(11) Beredskabslagrene af svær brændselsolie, som er fastsat på grundlag af nettoimport og indkøb foretaget inden for Fællesskabet eller af det gennemsnitlige daglige forbrug, kan oprettes og holdes, op til 100%, i form af gasolie, benzin til motorkøretøjer og/eller brændstof til dieselmotorer, idet mængden skal være lig mængden af lagret svær brændselsolie, som der ønskes erstatning for.«

III. Tvisterne i hovedsagerne, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

24. Trade Express, sagsøgeren i tvisten i den hovedsag, der ligger til grund for sag C-395/22, angav i Bulgarien erhvervelser inden for Fællesskabet af 89,6 ton smøremidler i 2020. Disse smøremidler, som henhører under punkt 3.4.20 i afsnit 3.4 i bilag A til forordning nr. 1099/2008, var bestemt til salg. Trade Express udøvede i løbet af dette år ikke andre økonomiske aktiviteter, der involverede andre af de typer produkter, som er opregnet i samme bilag.

⁹ – DV nr. 15 af 15.2.2013.

25. Devnja Tsiment, sagsøgeren i tvisten i den hovedsag, der ligger til grund for sag C-428/22, angav at have importeret 34 657,39 ton petroleumskoks i Bulgarien i 2020. Denne petroleumskoks, som henhører under punkt 3.4.23 i afsnit 3.4 i bilag A til forordning nr. 1099/2008, anvendes i en mineralogisk proces ved fremstillingen af cementklinker, såkaldte »clinkers«. Devnja Tsiment udøvede i løbet af dette år ikke andre økonomiske aktiviteter, der involverede andre af de typer produkter, som er opregnet i dette bilag.

26. Som følge af disse aktiviteter vedtog vicepræsidenten for det statslige agentur to påbud, et af den 28. april 2021 og et af den 29. april 2021 (herefter samlet »de omtvistede påbud«), hvorved henholdsvis Devnja Tsiment og Trade Express blev påbudt, på egne vegne og for egen regning og i perioden fra den 1. juli 2021 til den 30. juni 2022, at oprette og holde beredskabslagre af svær brændselolie. Devnja Tsiment blev påbudt at oprette og holde et sådan lager for en mængde af 7 806,058 ton og Trade Express for en mængde af 15,947 ton.

27. Disse selskaber har begge anlagt sag for Administrativen sad – Varna (forvaltningsdomstolen i Varna), som er den forelæggende ret i nærværende sager, med påstand om annullation af påbuddene mod dem. Begge selskaber har anfægtet, at de omtvistede påbud er lovlige, idet de i det væsentlige har gjort gældende, at den nationale lovgivning er uforenelig med direktiv 2009/119, for så vidt som denne lovgivning pålægger økonomiske aktører at oprette beredskabslagre af andre olieprodukter end dem, som anvendes i forbindelse med deres økonomiske aktiviteter¹⁰.

28. Denne ret har konstateret, at Devnja Tsiment og Trade Express i løbet af 2020 ikke udøvede og aktuelt fortsat ikke udøver en økonomisk aktivitet med anvendelse af de typer produkter, der er opregnet i afsnit 3.4 i bilag A til forordning nr. 1099/2008 med undtagelse af henholdsvis petroleumskoks og smøreolier. Den nævnte ret har fremhævet, at disse selskaber hverken rådede over de mængder af svær brændselolie i beredskabslagre, som vicepræsidenten for det statslige agentur krævede, eller over lagerfaciliteter til opbevaring af sådanne lagre, hvorfor selskaberne ikke kan kvalificeres som »ihændebarer« af olieprodukter som omhandlet i ZZNN. Oprettelsen og lagringen af beredskabslagre ville således medføre dels en betydelig økonomisk byrde for selskaberne, for så vidt som disse ville være forpligtet til enten at købe de påkrævede mængder af svær brændselolie til beredskabslagre eller at uddelegere deres forpligtelser til andre økonomiske aktører imod betaling, dels et behov for en teknisk frist for at gennemføre proceduren for registrering af en lagerfacilitet til lagring af olieprodukter.

29. Den nævnte ret har henvist til, at der findes lignende sager som tvisterne i hovedsagerne, hvori Varhoven administrativen sad (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Bulgarien) ikke har givet selskaber, der har importeret eller foretaget indkøb inden for Fællesskabet af petroleumskoks eller smøreolier, medhold i søgsmål til prøvelse af påbud om at oprette reservelagre af svær brændselolie¹¹.

30. Den forelæggende ret er dog tvivl om, hvorvidt denne lovgivning er forenelig med de relevante bestemmelser i direktiv 2009/119, læst i lyset af chartret.

¹⁰ – Trade Express har mere præcist anfægtet, at virksomheden er blevet kvalificeret som »forpligtet person«, idet den har baseret sig på tre klagepunkter, nemlig at det er finansielt umuligt at indkøbe den mængde svær brændselolie, der er angivet i påbuddet til denne virksomhed, at virksomheden ikke har faciliteter til at lagre svær brændselolie, og at det er umuligt at opfylde forpligtelsen til at oprette og holde de specificerede beredskabslagre inden for fristerne. Devnja Tsiment har navnlig gjort gældende, at direktiv 2009/119 er ukorrekt gennemført i bulgarsk lovgivning.

¹¹ – Den forelæggende ret har henvist til dom af 11.3.2022 og af 4.5.2022 fra Varhoven administrativen sad (øverste domstol i forvaltningsretlige sager).

31. Ifølge denne ret følger det nemlig i det væsentlige af 33. betragtning, af artikel 2, stk. 1, litra i) og j), og af artikel 3 og 8 i direktiv 2009/119, at målet for direktivet er oprettelse af beredskabslagre for samtlige af de produkter, der fremgår af afsnit 3.4 i bilag A til forordning nr. 1099/2008, med overskriften »Olie (råolie og olieprodukter)«, dvs. for alle 24 undergrupper af disse produkter og ikke kun visse af dem.

32. Den bulgarske lovgivning fastsætter dog kun, at der skal oprettes sådanne lagre af olie og af fire andre olieprodukter, herunder svær brændselolie¹². Lovgivningen forpligter enhver økonomisk aktør, der har importeret de produkter, der er opregnet i afsnittet, til at oprette og opretholde beredskabslagre af et af disse produkter. Helt konkret gælder, i medfør af denne lovgivning, at en økonomisk aktør, som kun anvender smøreolie eller petroleumskoks i forbindelse med sine aktiviteter, således kunne forpligtes til at oprette et beredskabslager af svær brændselolie, selv om aktøren ikke udøver nogen aktivitet med dette sidstnævnte. Den nævnte ret hælder til, at en sådan forpligtelse er i strid med formålet med og ånden bag direktiv 2009/119 samt proportionalitetsprincippet som fastsat i chartret.

33. En økonomisk aktørs forpligtelse til at lagre et olieprodukt, som den pågældende ikke bruger i forbindelse med sine økonomiske aktiviteter, vil således tvinge denne aktør til at erhverve eller låne ved at delegerer en del af sin forpligtelse den nødvendige mængde af et produkt og lagre det i overensstemmelse med kravene i lovgivningen. Dette vil medføre en betydelig økonomisk byrde for den pågældende¹³ og vil kunne påvirke reglerne for det indre marked og konkurrencereglerne. Logikken i direktiv 2009/119 og et krav om sammenhæng taler snarere for en fortolkning, hvorefter en sådan aktør pålægges forpligtelser, der efter deres art ikke medfører uforholdsmæssige byrder (såsom en forpligtelse til at lagre et energiprodukt, som er omfattet af den pågældendes økonomiske aktiviteter), og dette med henblik på at sikre en fornuftig balance mellem Unionens offentlige interesser og private interesser (dvs. indblanding i den privatretlige sfære). Den bulgarske lovgivning gør det desuden ikke muligt at tage hensyn til den indvirkning, som de administrative krav og de økonomiske midler, der er nødvendige med henblik på at etablere og holde et beredskabslager, eventuelt vedrørende et produkt, der ikke er relevant for den økonomiske aktørs økonomiske aktivitet, har på denne aktørs økonomiske situation og konkurrenceevne.

34. Under disse omstændigheder har Administrativen sad – Varna (forvaltningsdomstolen i Varna) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål, der i det væsentlige er analoge i de to sager:

»1) Skal 33. betragtning til og artikel 1, 3 og 8 samt artikel 2, [stk. 1,] litra i) og j), i [direktiv 2009/119] under hensyntagen til [formålet med direktiv 2009/119] og artikel 2, litra d), i [forordning nr. 1099/2008] og i lyset af proportionalitetsprincippet som omhandlet i [chartrets] artikel 52, stk. 1, sammenholdt med [dets] artikel 17, fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for nationale bestemmelser såsom de i [hovedsagerne] omhandlede, hvorefter personer, som har foretaget indkøb inden for Fællesskabet af smøremidler som omhandlet i punkt 3.4.20 i bilag A til [forordning nr. 1099/2008] (eller importører af sådanne smøremidler) [*inden for rammerne af sag C-395/22*] [eller] af

¹² – Jf. punkt 21 i dette forslag til afgørelse.

¹³ – Dvs. betaling af det omhandlede produkts indkøbspris, køb eller leje af en lagerlokalitet, forsikring af lageret i overensstemmelse med ZZNN, betaling af punktafgifter i overensstemmelse med den bulgarske lovgivning vedrørende punktafgifter, og dette også i tilfælde af delegation af forpligtelsen, idet delegation er en mulighed, som det tilkommer den forpligtede person at vurdere.

petroleumskoks som omhandlet i punkt 3.4.23 i bilag A til [forordning nr. 1099/2008] i produktionsojemed [*inden for rammerne af sag C-428/22*], kan forpligtes til at oprette beredskabslagre?

- 2) Skal 33. betragtning til og artikel 1, 3 og 8 samt artikel 2, [stk. 1,] litra i) og j), i [direktiv 2009/119] under hensyntagen til [formålet med direktiv 2009/119] og i lyset af proportionalitetsprincippet som omhandlet i [chartrets] artikel 52, stk. 1, sammenholdt med [dets] artikel 17, fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for nationale bestemmelser såsom de i [hovedsagerne] omhandlede, hvorefter typen af de produkter, som der skal oprettes og opretholdes beredskabslagre af, er begrænset til en del af typerne af produkter i direktivets artikel 2, [stk. 1,] litra i), sammenholdt med bilag A, afsnit 3.4, [til forordning nr. 1099/2008]?
- 3) Skal 33. betragtning til og artikel 1, 3 og 8 samt artikel 2, [stk. 1,] litra i) og j), i [direktiv 2009/119] under hensyntagen til [formålet med direktiv 2009/119] og i lyset af proportionalitetsprincippet som omhandlet i [chartrets] artikel 52, stk. 1, sammenholdt med [dets] artikel 17, fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for nationale bestemmelser såsom de i [hovedsagerne] omhandlede, hvorefter en person, der foretager indkøb eller import inden for Fællesskabet af en type af de produkter, der er nævnt i direktivets artikel 2, [stk. 1,] litra i), sammenholdt med bilag A, afsnit 3.4, [til forordning nr. 1099/2008], som følge heraf ifalder en forpligtelse til at oprette og opretholde beredskabslagre af en anden og anderledes type produkt?
- 4) Skal 33. betragtning til og artikel 1, 3 samt 8 og artikel 2, [stk. 1,] litra i) og j), i [direktiv 2009/119] under hensyntagen til [formålet med direktiv 2009/119] og i lyset af proportionalitetsprincippet som omhandlet i [chartrets] artikel 52, stk. 1, sammenholdt med [dets] artikel 17, fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for nationale bestemmelser såsom de i [hovedsagerne] omhandlede, hvorefter en person er forpligtet til at oprette og opretholde lagre af et produkt, som vedkommende ikke anvender i forbindelse med sin økonomiske aktivitet, og som ikke har nogen sammenhæng med denne aktivitet, idet denne forpligtelse desuden er forbundet med en betydelig økonomisk byrde (som i praksis medfører, at det er umuligt at opfylde den), eftersom personen hverken råder over produktet eller er importør og/eller indehaver af produktet?
- 5) Såfremt et af spørgsmålene besvares benægtende, skal 33. betragtning til og artikel 1, 3 og 8 samt artikel 2, [stk. 1,] litra i) og j), i [direktiv 2009/119] under hensyntagen til [formålet med direktiv 2009/119] og i lyset af proportionalitetsprincippet som omhandlet i [chartrets] artikel 52, stk. 1, sammenholdt med dets artikel 17, da fortolkes således, at en person, som har foretaget indkøb eller import inden for Fællesskabet af en bestemt type produkt, kun kan forpligtes til at oprette og opretholde beredskabslagre af den samme type produkt, som var genstanden for indkøbet/importen inden for Fællesskabet?«

35. Ved afgørelse af 9. august 2022 forenede Domstolens præsident de foreliggende sager med henblik på den skriftlige og den mundtlige forhandling samt dommen. Der er indleveret skriftlige indlæg til Domstolen af Devnja Tsiment, den bulgarske, den nederlandske og den slovakiske regering samt Kommissionen. I forbindelse med retsmødet, der blev afholdt den 5. juli 2023, fremsatte disse parter, med undtagelse af den slovakiske regering, deres mundtlige indlæg og besvarede Domstolens spørgsmål til mundtlig besvarelse.

IV. Bedømmelse

A. Indledende betragtninger

36. Indledningsvis, for tydelighedens skyld, finder jeg det hensigtsmæssigt at omformulere de præjudicielle spørgsmål, sådan som de er stillet af den forelæggende ret. Denne ret ønsker således nærmere bestemt oplyst, om de relevante bestemmelser i direktiv 2009/119, læst i lyset af chartrets artikel 17 og artikel 52, stk. 1, skal fortolkes således, at de er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter

- en økonomisk aktør, der har importeret energiprodukter, som henhører under afsnit 3.4 i bilag A til forordning nr. 1099/2008, kan forpligtes til at oprette beredskabslagre (*det første spørgsmål*)
- der kun oprettes beredskabslagre for en del af typerne af energiprodukter i artikel 2, stk. 1, litra i), i direktiv 2009/119 (*det andet spørgsmål*), og
- en økonomisk aktørs import af en produkttype som omhandlet i dette direktivs artikel 2, stk. 1, litra i), medfører en forpligtelse for denne aktør til at oprette beredskabslagre af en anden type produkt, som er omhandlet i bestemmelsen, selv om den omhandlede aktør ikke benytter sidstnævnte type produkt i forbindelse med sin virksomhed, og denne forpligtelse medfører en betydelig økonomisk byrde (*det tredje til det femte spørgsmål*).

B. Det første præjudicielle spørgsmål

37. Med det første præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en medlemsstat i forbindelse med opfyldelsen af de forpligtelser, der påhviler den i medfør af artikel 3 i direktiv 2009/119, kan kræve, at en »økonomisk aktør« som omhandlet i direktivets artikel 8, der har importeret et energiprodukt opregnet i afsnit 3.4 i bilag A til forordning nr. 1099/2008, opretter og holder et »beredskabslager« som omhandlet i direktivets artikel 2, stk. 1, litra j).

38. Det er min vurdering, at dette spørgsmål indlysende skal besvares bekræftende.

39. I den forbindelse følger nogle indledende betragtninger.

40. Først finder jeg det nyttigt at minde om, at direktiv 2009/119, i forlængelse af 1968-direktivet og 2006-direktivet¹⁴, og således som det fremgår af artikel 1 i direktiv 2009/119 og set i lyset af dets 3. og 33. betragtning, har til formål i) at øge og sikre et højt niveau for olieforsyningsikkerheden i Unionen gennem gennemsigtige mekanismer baseret på solidaritet mellem medlemsstaterne under overholdelse af reglerne for det indre marked og konkurrencereglerne, ii) at holde minimumslagre af råolie og/eller olieprodukter samt iii) at indføre de nødvendige procedurer til at håndtere en alvorlig knaphed. Det følger heraf, at som led i denne solidaritet mellem medlemsstaterne repræsenterer olielagrene oprettet af hver medlemsstat en del af Unionens delte

¹⁴ – I denne henseende kan baggrunden for reglerne om opretholdelse af en stor lagerbeholdning af olie spores tilbage til første og anden betragtning til 1968-direktivet.

lagre. Direktivets 8. betragtning bekræfter dette, idet det fremgår heraf, at »olielagrenes tilgængelighed og beskyttelsen af energileverancer er væsentlige elementer i *medlemsstaternes og Unionens offentlige sikkerhed*«¹⁵.

41. Det skal herefter fremhæves, at som det fremgår af artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/119, »vedtager medlemsstaterne [...] love eller administrative bestemmelser, der sikrer, at de til enhver tid på [Unionens] område holder samlede olielagre mindst svarende til enten 90 dages gennemsnitlig daglig nettoimport eller 61 dages gennemsnitligt dagligt indenlandsk forbrug, alt efter hvilken mængde der er størst«. Det følger af denne bestemmelses ordlyd dels, at medlemsstaterne er forpligtet til selv at afgøre, hvordan de opfylder de forpligtelser, der påhviler dem i medfør af dette direktiv¹⁶, dels at direktivet imidlertid foreskriver de metoder og ordninger til beregning af disse beredskabslagre, som EU-lovgiver har vurderet som passende.

42. Medlemsstaterne har endelig mulighed for i forbindelse med opfyldelsen af de forpligtelser, der påhviler dem, at pålægge de økonomiske aktører lagringsforpligtelser. Det følger således af forskellige bestemmelser i direktiv 2009/119, at forpligtelsen til at oprette lagre ikke altid påhviler CLE'en i medlemsstaten¹⁷, men forpligtelsen kan ligeledes (helt eller delvist) pålægges industrien og de økonomiske aktører¹⁸.

43. Med henblik på at besvare det første spørgsmål skal det således afklares, om direktiv 2009/119 præciserer kategorien af økonomiske aktører, som kan pålægges en lagringsforpligtelse.

44. Ifølge Domstolens faste praksis skal der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af, og eventuelt dens tilblivelseshistorie¹⁹.

45. Hvad i første række angår ordlyden af forskellige bestemmelser i direktiv 2009/119 skal det konstateres, at flere af direktivets bestemmelser henviser til begrebet »økonomisk aktør«, selv om dette begreb ikke udtrykkeligt er defineret i dette direktiv²⁰. Det nævnte direktivs artikel 8, som har overskriften »Økonomiske aktører«, regulerer en økonomisk aktørs mulighed for at delegerer i det mindste en del af sin lagringsforpligtelse, som den pågældende er pålagt, til enten medlemsstatens CLE eller andre medlemsstaters CLE²¹ eller til andre aktører med overskydende lagerbeholdninger eller lagerkapacitet i resten af Unionen eller i medlemsstaten²² uden at præcisere kategorien af virksomheder, der udgør sådanne aktører.

46. I anden række skal anføres, ud fra en kontekstuel synsvinkel, at grænserne for begrebet »økonomisk aktør« kan udledes af andre bestemmelser i direktiv 2009/119.

47. For det første fastsætter dette direktivs artikel 7, stk. 1, at »[o]pretter en medlemsstat en CLE, skal den have form af et organ eller en tjeneste, der ikke har fortjeneste som målsætning, og som handler i almenhedens interesse, og den skal ikke betragtes som en økonomisk aktør som omhandlet

¹⁵ – Min fremhævelse.

¹⁶ – Kommissionen lagde ved udarbejdelsen af forslaget til direktivet til grund, at forskelligheden af de nationale systemer »ikke udgjorde et problem« (jf. s. 17 i Kommissionens ledsagedokument til direktivforslaget – konsekvensanalyse KOM(2008) 775 (tilgængelig på engelsk på webstedet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52008SC2858>) (herefter »konsekvensanalyse«)).

¹⁷ – Jf. artikel 7, stk. 2, i direktiv 2009/119.

¹⁸ – Jf. artikel 5, stk. 1, og artikel 8, stk. 1, i direktiv 2009/119.

¹⁹ – Jf. dom af 8.6.2023, VB (Underretning af den domfældte, der er dømt in absentia) (C-430/22 og C-468/22, EU:C:2023:458, præmis 24).

²⁰ – F.eks. henviser 10., 11. og 19. betragtning til direktiv 2009/119 til forpligtelser, der er pålagt »økonomiske aktører«.

²¹ – Jf. artikel 8, stk. 1, litra a) og b), i direktiv 2009/119.

²² – Jf. artikel 8, stk. 1, litra c) og d), i direktiv 2009/119.

i dette direktiv»²³. Det følger modsætningsvis, at enhver virksomhed, der har fortjeneste som målsætning, potentielt ville kunne kvalificeres som en »økonomisk aktør« som omhandlet i dette direktiv.

48. For det andet følger det af artikel 2, stk. 1, litra k), at der findes »økonomiske aktører«, der ejer såkaldte »kommercielle« lagre, dvs. olielagre, som imidlertid ikke kræves holdt i henhold til direktivet. Det følger heraf, at udtrykket »økonomisk aktør« anvendes generisk uden at henvise udelukkende til aktører, som er pålagt forpligtelsen til at oprette olielagre.

49. For det tredje henviser samme direktivs artikel 3, der beskriver metoden til beregning af den lagermængde, som medlemsstaterne er forpligtet til at holde, bl.a. til »gennemsnitlig daglig nettoimport«, som for sin del, i henhold til artikel 3, stk. 2, beregnes på grundlag af råolieækvivalenten af importen i det foregående kalenderår, fastsat efter fremgangsmåden i bilag I. I henhold til fremgangsmåde 2 i dette bilag kan medlemsstaterne foretage denne beregning på grundlag af »[s]ummen af nettoimporten af alle andre olieprodukter som defineret i bilag A, afsnit 3.4, i forordning [nr. 1099/2008]«. For så vidt som de aktører, der importerer sådanne produkter, bidrager til medlemsstaternes samlede forpligtelse til at oprette beredskabslagre, er det dermed konsekvent, at disse samme aktører (potentielt) undergives forpligtelser til at oprette og holde sådanne lagre.

50. I tredje række taler selve det formål, der forfølges med direktiv 2009/119, og som består i at sikre et højt niveau for forsyningssikkerheden²⁴, ligeledes for en bred fortolkning af begrebet »økonomisk aktør«. I lyset af dette formål er det således konsekvent, at de virksomheder, der kan pålægges en lagringsforpligtelse, skal være i besiddelse af de energiprodukter, som olielagrene består af som omhandlet i dette direktivs artikel 2, stk. 1, litra i).

51. I fjerde række underbygges en bred fortolkning af begrebet »økonomisk aktør« i min optik endelig af tilblivelseshistorien for direktiv 2009/119, der gør det muligt at identificere yderligere elementer for så vidt angår disse aktørers karakteristika.

52. Begrebet kan spores tilbage til 1968-direktivet, hvor det af fjerde betragtning fremgik, at »den indenlandske produktion bidrager selv til sikring af forsyningerne«, og at »produktionsbetingelserne i Fællesskabet og den dermed forbundne større sikring af forsyningerne gør det rimeligt, at medlemsstaterne får adgang til at lægge pligten til oplagring på importleddet«²⁵. Dette direktivs artikel 6, stk. 3, fastsatte således, at navnlig »mængderne i lagrene hos raffinaderier, import-, oplagrings- og engrosvirksomheder«, »de mængder, som befinder sig i storforbrugerens lagre, og som opfylder de nationale forskrifter med hensyn til pligten til at holde permanente lagre«, og »de mængder, som befinder sig under transport i lægtene eller kystskibe inden for statsgrænserne, for så vidt de kan kontrolleres af de ansvarlige myndigheder og kan stilles til øjeblikkelig rådighed«, kunne omfattes af beredskabslagrene²⁶. Sidestykket til disse bestemmelser findes på nuværende tidspunkt i det væsentlige i syvende afsnit i bilag III til direktiv 2009/119, som fastsætter de mængder af energiprodukter, der kan medregnes ved beregningen af lagrene²⁷.

²³ – Min fremhævelse.

²⁴ – Jf. punkt 40 i dette forslag til afgørelse.

²⁵ – Min fremhævelse.

²⁶ – Min fremhævelse. Disse bestemmelser er gentaget i artikel 6, stk. 2, i 2006-direktivet.

²⁷ – Jf. punkt 15 i dette forslag til afgørelse.

53. Det er således min vurdering, at der ved »økonomisk aktør« skal forstås alle aktører på markedet, der er aktive med enten produktion, import eller salg af de energiprodukter, der er opregnet i afsnit 3.4 i bilag A til forordning nr. 1099/2008, eller udøver en aktivitet, der indebærer en brug af disse produkter. Begrebet »økonomisk aktør« kan således dække over såvel producenterne (såsom raffinaderierne) som forhandlerne af energiprodukter (såsom Trade Express) eller fabrikanterne, der anvender olieprodukter i deres produktion (såsom Devnja Tsiment), som principielt også kan pålægges en lagringspligt.

54. Det følger heraf, at hvis direktiv 2009/119 hverken fastsætter, hvilke økonomiske aktører der kan pålægges forpligtelser til at holde beredskabslagre, eller måden, hvorpå medlemsstaterne skal fastlægge, hvilke aktører der kan pålægges disse forpligtelser, hvilket giver medlemsstaterne et råderum til at beslutte, hvilke aktører der skal bevare deres lagre, kan rammerne for det brede begreb »økonomisk aktør« præciseres ud fra en vurdering foretaget ved en kontekstuel, teleologisk og historisk fortolkning af dette direktiv.

55. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at det første præjudicielle spørgsmål, som omformuleret, besvares med, at de relevante bestemmelser i direktiv 2009/119, sammenholdt med chartrets artikel 17 og artikel 52, stk. 1, skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter en økonomisk aktør, som har foretaget import af energiprodukter, der henhører under afsnit 3.4 i bilag A til forordning nr. 1099/2008, kan forpligtes til at oprette et beredskabslager.

C. Det andet præjudicielle spørgsmål

56. Med det andet præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en medlemsstat i forbindelse med opfyldelsen af de forpligtelser, der påhviler den i medfør af artikel 3 i direktiv 2009/119, kan begrænse typen af de energiprodukter, som der skal holdes beredskabslagre af, til kun en del af de energiprodukter, der er opregnet i afsnit 3.4 i bilag A til forordning nr. 1099/2008.

57. Det er min vurdering, at dette spørgsmål også skal besvares bekræftende.

58. Jeg gør indledningsvis opmærksom på, således som det fremgår af punkt 41 i dette forslag til afgørelse, at medlemsstaternes mulighed for at pålægge beredskabslagringsforpligtelser følger af artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/119, hvorved medlemsstaterne pålægges at sikre, at der holdes »samlede olielagre«. Direktivets artikel 2, stk. 1, litra i), definerer »olielagre« som værende »lagre af de energiprodukter, der er opregnet i bilag A, afsnit 3.4 [til forordning nr. 1099/2008]«. Dette afsnit indeholder en liste over 24 produkter, der er opregnet under overskriften »Olie (råolie og olieprodukter)«. I denne henseende er forordning nr. 1099/2008 blot et referencedokument i forhold til direktiv 2009/119²⁸.

59. I det omfang disse to bestemmelser generelt henviser til »lagre af de energiprodukter, der er opregnet i bilag A, afsnit 3.4, [til forordning nr. 1099/2008]«, er det muligt at forestille sig, at lagringspligten gælder for alle disse produkter. En medlemsstat skal dermed i princippet have mulighed for at pålægge aktørerne en lagringsforpligtelse, der omfatter alle olieprodukter, som er omhandlet i direktivets artikel 2, stk. 1, litra i).

²⁸ – Jf. tredje betragtning til gennemførelsesdirektiv 2018/1581.

60. Det kan imidlertid ikke udledes af disse to bestemmelser, at direktiv 2009/119 pålægger medlemsstaterne at sikre konstant opretholdelse af hvert af de produkter, der er anført i afsnit 3.4 i bilag A til forordning nr. 1099/2008, eller at disse ikke kan begrænse de typer energiprodukter, der udgør deres egne beredskabslagre.

61. Hvad i første række angår ordlyden af de relevante bestemmelser skal det således præciseres, at artikel 2, stk. 1, litra j), i direktiv 2009/119 definerer »beredskabslagre« som værende »de olielagre, som hver medlemsstat skal holde i henhold til artikel 3 i dette direktiv«. Direktivets artikel 3 beskriver dog blot metoden til beregning af den lagermængde, som medlemsstaterne er forpligtet til at holde, idet den anvender »gennemsnitlig daglig nettoimport« eller »gennemsnitligt dagligt indenlandsk forbrug«²⁹ som referencepunkt, som for sin del beregnes på grundlag af råolieækvivalenten. Mere præcist skal den obligatoriske lagring foretages ved anvendelse af beregningsmåden for de lagringsforpligtelser, der er omhandlet i dette direktivs artikel 3, stk. 2, første og andet afsnit (der henviser til henholdsvis bilag I og II til det nævnte direktiv) og i samme direktivs artikel 3, stk. 3. Denne artikel 3 fastlægger dermed ikke den specifikke sammensætning af beredskabslagre, som medlemsstaterne er forpligtet til at holde, men kun lagermængden.

62. Det skal i denne henseende præciseres, at tilgangen i det nugældende direktiv afviger fra den tilgang, der blev anvendt i de tidligere versioner af direktivet, som i det væsentlige krævede, at medlemsstaterne skulle holde et lager af hver af de følgende tre olieprodukter: a) benzin til motorkøretøjer og brændstof til flyvemaskiner (flybenzin og jet fuel af benzintypen), b) gasolie, diesellole, petroleum og jet fuel af petroleumstypen og c) fuelolier³⁰. Som det fremgår af femte betragtning til det nugældende direktiv, kan grunden til denne ændring forklares med formålet om at tilpasse beregningsmetoden for lagringsforpligtelserne for at tilnærme dem de metoder, der bruges i henhold til IEA-aftalen, dvs. af praktiske grunde og for at mindske den administrative byrde³¹.

63. Det følger heraf, at i modsætning til de direktiver, der var gældende forud for direktiv 2009/119, foreskriver dette sidstnævnte direktiv ikke længere produktkategorier, hvilket viser EU-lovgivers intention om at overlade valget af produkter, der kan indgå i beredskabslagrene, til medlemsstaterne.

64. I anden række forekommer det mig, at denne fortolkning understøttes af kontekstuelle elementer.

65. For det første beregnes lagerstørrelserne i henhold til artikel 4 i direktiv 2009/119 med overskriften »Beregning af lagerstørrelse« ved »råolieækvivalenten« i overensstemmelse med de metoder, der er beskrevet i bilag III til dette direktiv³². I henhold til tredje afsnit i dette bilag III skal der med hensyn til »råolie« foretages en sammenlægning af mængderne af råolie (der skal reduceres med 4% svarende til det gennemsnitlige naphtha-udbytte). Hvad angår de øvrige typer af olieprodukter kan medlemsstaterne i henhold til sjette afsnit af dette bilag vælge mellem to metoder for at beregne råolieækvivalenten, nemlig: »a) medregne *alle øvrige lagre af olieprodukter* som anført i bilag A, afsnit 3.4, [til forordning nr. 1099/2008] [...] ved at gange

²⁹ – Jf. punkt 41 i dette forslag til afgørelse.

³⁰ – Jf. artikel 3 i 1968-direktivet og artikel 2 i 2006-direktivet. Der skal endvidere henvises til, at 1968-direktivets artikel 5, som ændret, fastsatte, at »[d]e lagre, der kræves opretholdt i henhold til artikel 1 [svarende til artikel 3 i det nuværende direktiv], kan have *form af mineralolie og halvfabrikata eller færdige produkter*« (min fremhævelse).

³¹ – Jf. s. 15 og 21 (henholdsvis punkt 2.2.3.1 og 3.2.4 i konsekvensanalysen).

³² – Dette bilag III gengiver overordnet metoden til lagerberegning i IEA-aftalen (jf. punkt 62 i dette forslag til afgørelse).

mængderne med en faktor på 1,065 eller b) medregne *lagre af alene følgende produkter*: [...] ved at gange mængderne med en faktor på 1,2« [herefter »kategorien af produkter under litra b)«³³. Ordlyden af bilag III til direktiv 2009/119 fastsætter dermed udtrykkeligt muligheden for, at medlemsstaterne kan inkludere en del af olieprodukterne i deres beredskabslagre, nemlig dem, der henhører under kategorien af produkter under litra b). Indrømmelsen af en sådan valgmulighed for medlemsstaterne forudsætter dog, at de har frihed til at sammensætte deres beredskabslagre, forudsat at de mængder, der kræves i henhold til artikel 3 i direktiv 2009/119, er overholdt. Medlemsstaterne er således de eneste, der har kendskab til de nærmere omstændigheder vedrørende forbrug, produktion eller national import af olieprodukter. Det fremgår af officielle statistiske oplysninger, at størstedelen af medlemsstaterne ligesom Republikken Bulgarien har valgt foruden råolie, i overensstemmelse med ovennævnte metode 2, at medtage olieprodukter, der henhører under kategorien af produkter under litra b), i deres beredskabslagre³⁴.

66. For det andet skal det nævnes, at den eneste begrænsning af medlemsstaternes frie valg følger af kravene i artikel 9, stk. 5, i direktiv 2009/119, der vedrører sammensætningen af »specifikke lagre«, som kun må bestå af 1 (eller flere) af de 14 typer olieprodukter, der er opregnet i dette direktivs artikel 9, stk. 2. Hver medlemsstat, som ikke har forpligtet sig til at holde specifikke lagre på mindst 30 dage for et givet fuldt kalenderår, sikrer, at mindst en tredjedel af dens lagringsforpligtelse holdes i form af lagre bestående af produkter sammensat i overensstemmelse med det nævnte direktivs artikel 9, stk. 2 og 3, hvilket vil sige mindst en af de kategorier af olieprodukter, der er opregnet i det nævnte stk. 2. Denne bestemmelse kræver i det væsentlige, at mindst en tredjedel af medlemsstatens lagringsforpligtelse holdes i form af specifikke produkter, der afspejler forbrugsmønstre (og dermed afspejler den pågældende medlemsstats reelle behov).

67. Hvad i tredje og sidste række angår formålet med de relevante bestemmelser er jeg i modsætning til den forelæggende ret af den opfattelse, at det ikke kan hævdes, at formålet om at sikre et højt niveau for olieforsyningssikkerheden kun kan opnås, hvis medlemsstaterne holder alle de energiprodukter, der er omhandlet i afsnit 3.4 i bilag A til forordning nr. 1099/2008, i deres beredskabslagre. Tværtimod varierer de forskellige kategorier af olieprodukter, der er opregnet i dette bilag, betydeligt, når det drejer sig om at håndtere alvorlige forsyningskriser. Dette fremgår indlysende af den omstændighed, at den nuværende metode til beregning af lagerstørrelserne, som er specificeret i bilag III til direktiv 2009/119 og beskrevet i punkt 65 i dette forslag til afgørelse, for beregningen af råolieækvivalenten for energiprodukter fastsætter en mere fordelagtig faktor (nemlig 1,2) for kategorien af produkter under litra b)³⁵ i forhold til den faktor, der er fastsat for de øvrige typer af olieprodukter (nemlig 1,065). Med andre ord indicerer denne sondring mellem faktorer, at det nugældende direktiv ikke alene ikke pålægger medlemsstaterne at holde beredskabslagre for alle de energiprodukter, der er opregnet i afsnit 3.4 i bilag A til forordning nr. 1099/2008, men direktivet anerkender implicit, idet det fastsætter en mere fordelagtig faktor for kategorien af produkter under litra b), at disse produkter er mere nyttige med henblik på at håndtere en eventuel alvorlig forsyningskrise. Direktiv 2009/119 tillader ligeledes, at lagre af »råolie«, som ved behandling gør det muligt at producere alle de kategorier af

³³ – Jf. punkt 15 i dette forslag til afgørelse. Min fremhævelse.

³⁴ – Jf. Eurostats statistiske tabeller med overskriften »The EU emergency oil stocks« af juli 2022, der påviser, at kun syv medlemsstater rådede over lagre af »alle andre produkter« (»all other products«) (jf. data tilgængeligt på engelsk på Eurostats websted: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Emergency_oil_stocks_statistics#Emergency_oil_stocks_statistics).

³⁵ – Disse produkter er i det væsentlige sammenfaldende med de produkter, der er opregnet i 2006-direktivets artikel 2 (jf. punkt 62 i dette forslag til afgørelse).

olieprodukter, der er omhandlet i dette bilag, kan indgå i beredskabslagrene. Ud fra et praktisk synspunkt er det ulogisk at ville pålægge medlemsstaterne at holde beredskabslagre for alle de kategorier af produkter, der er omhandlet i afsnit 3.4 i bilag A til forordning nr. 1099/2008.

68. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at det andet præjudicielle spørgsmål besvares således, at de relevante bestemmelser i direktiv 2009/119, sammenholdt med chartrets artikel 17 og artikel 52, stk. 1, skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter beredskabslagrene til dels udgøres udelukkende af de typer af energiprodukter, der er omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra i), i direktiv 2009/119, på betingelse af, at dette lager i) oprettes efter beregningsmåden for de lagringsforpligtelser, der er nævnt i dette direktivs artikel 3, stk. 1-3, og ii) er beregnet i overensstemmelse med de metoder, der er beskrevet i bilag III til det nævnte direktiv, og iii) i overensstemmelse med dette direktivs artikel 9, stk. 5.

D. Det tredje, det fjerde og det femte præjudicielle spørgsmål

69. Med det tredje, det fjerde og det femte præjudicielle spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en medlemsstat som led i opfyldelsen af de forpligtelser, der påhviler den i medfør af artikel 3 i direktiv 2009/119, kan forpligte en økonomisk aktør til at holde lagre af andre produkter end dem, som den pågældende selv importerer, eller som ikke har nogen forbindelse til dennes økonomiske aktivitet, selv om denne forpligtelse medfører en betydelig økonomisk byrde.

70. I modsætning til svarene på de to første præjudicielle spørgsmål, er det min vurdering, at svaret på disse tre sidste spørgsmål må være mere nuanceret.

71. På grundlag af svarene på de to første spørgsmål skal det nævnes dels, at direktiv 2009/119 ikke fastsætter, hvilke økonomiske aktører der kan pålægges forpligtelser til at holde beredskabslagre, således at det er op til medlemsstaterne, som er underlagt forpligtelserne i dette direktiv, at beslutte, hvilke virksomheder (eller CLE'er) der skal holde lagre af olie og/eller olieprodukter, dels at dette direktiv ikke pålægger medlemsstaterne at holde lagre af alle de energiprodukter, der er opregnet i afsnit 3.4 i bilag A til forordning nr. 1099/2008.

72. Det må således logisk konkluderes, at det påhviler medlemsstaterne at beslutte, hvilke forpligtelser til at oprette og holde beredskabslagre der kan pålægges de økonomiske aktører for at opfylde de forpligtelser, der følger af direktiv 2009/119. Helt konkret bør en medlemsstat derfor i princippet kunne forpligte enhver økonomisk aktør til at holde et beredskabslager, både i forhold til mængde og produkttype, uanset om aktøren selv har det produkt, der skal lagres, og/eller lagerfaciliteter hertil.

73. Det skal i den forbindelse noteres, at selv om en medlemsstat, der opfylder sin lagringsforpligtelse, som hovedregel vil søge at gøre dette på den mest effektive måde og dermed vælge hovedsageligt at pålægge virksomheder, der allerede har lagerfaciliteter, eller som har reelle muligheder for at leje disse faciliteter, disse forpligtelser, kan situationen i samme medlemsstat nødvendiggøre en fordeling af lagringsforpligtelsen ud over denne kreds af virksomheder ved ligeledes at involvere andre virksomheder, som enten ikke selv har lagerfaciliteter eller let adgang til sådanne faciliteter eller ikke har et energiprodukt, der henhører under beredskabslageret³⁶.

³⁶ – Dette krav vil f.eks. være begrundet, når en medlemsstat ikke har sine egne råolieressourcer eller store raffinaderier til at holde de nødvendige lagre og afhænger helt af import (jf. analogt dom af 10.7.1984, *Campus Oil m.fl.*, 72/83, EU:C:1984:256, præmis 34 og 35).

74. Når en medlemsstat vedtager foranstaltninger inden for rammerne af den skønsmæssige beføjelse, den er tillagt ved en EU-retsakt, skal medlemsstaten imidlertid anses for at gennemføre EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1³⁷. Det følger heraf, at idet sådanne forpligtelser potentielt kan have væsentlige konsekvenser for en økonomisk aktørs situation, kan de kun pålægges, så længe navnlig, for det første, ejendomsretten som fastsat i chartrets artikel 17 og, for det andet, friheden til at oprette og drive egen virksomhed i henhold til chartrets artikel 16 respekteres, idet sidstnævnte frihed omfatter friheden til at udøve økonomisk virksomhed og handelsvirksomhed, aftalefriheden samt den frie konkurrence³⁸, men også enhver virksomheds ret til – inden for grænserne for dens ansvar for sine egne handlinger – frit at kunne disponere over sine økonomiske, tekniske og finansielle ressourcer³⁹.

75. Med hensyn til begrænsninger, som udøvelsen af ejendomsretten således kan underlægges som følge af disse forpligtelser, erindrer jeg i øvrigt om, at ejendomsretten, som sikres ved chartrets artikel 17, ikke er et absolut prærogativ, og at udøvelsen heraf kan være genstand for restriktioner, der er begrundet i mål af almen interesse, som Unionen forfølger. Det fremgår således af chartrets artikel 52, stk. 1, at udøvelsen af ejendomsretten kan underlægges begrænsninger, forudsat navnlig⁴⁰ at sådanne begrænsninger reelt er nødvendige for at tilgodese mål af almen interesse, og forudsat at begrænsningerne ikke, når henses til deres formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i det centrale indhold af de beskyttede rettigheder⁴¹. Domstolen har tilsvarende hvad angår friheden til at oprette og drive egen virksomhed ligeledes bekræftet, at denne frihed ikke udgør en absolut rettighed, men skal ses i sammenhæng med dens funktion i samfundet⁴².

76. Jeg finder det i denne henseende hensigtsmæssigt at fremkomme med nogle præciseringer.

77. For det første forekommer det mig, at det næppe kan bestrides, at formålet med direktiv 2009/119, der er beskrevet i punkt 40 i dette forslag til afgørelse, og som består i at sikre energiforsynings sikkerheden, er blandt de mål af almen interesse, som kan begrunde en begrænsning af udøvelsen af ejendomsretten⁴³. Domstolen har således tidligere fastslået, at en minimumsforsyning med olieprodukter rækker ud over rent økonomiske betragtninger og således kan udgøre et formål, der dækkes af begrebet »den offentlige sikkerhed«⁴⁴. De i

³⁷ – Jf. i denne retning dom af 27.1.2022, *Sātiņi-S* (C-234/20, herefter »*Sātiņi-S*-dommen«, EU:C:2022:56, præmis 56-59 og den deri nævnte retspraksis).

³⁸ – Jf. i denne retning dom af 12.1.2023, *TP* (Audiovisuel redaktør til offentlig TV-station) (C-356/21, EU:C:2023:9, præmis 74 og den deri nævnte retspraksis).

³⁹ – Jf. i denne retning dom af 15.4.2021, *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) m.fl.* (C-798/18 og C-799/18, EU:C:2021:280, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

⁴⁰ – Ifølge chartrets artikel 52, stk. 1, første punktum, skal enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved chartret, navnlig »være fastlagt i lovgivningen«, hvilket indebærer, at det retsgrundlag, som tillader et indgreb i den nævnte rettighed, selv klart og præcist skal definere rækkevidden af begrænsningen af udøvelsen af den pågældende rettighed (jf. i denne retning dom af 8.9.2020, *Recorded Artists Actors Performers*, C-265/19, EU:C:2020:677, præmis 86 og den deri nævnte retspraksis). I det foreliggende tilfælde er det ikke bestridt, at begrænsningen af de økonomiske aktørers rettigheder er defineret klart og præcist af ZZNN.

⁴¹ – I henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, andet punktum, kan der under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kun indføres begrænsninger af rettigheder og friheder, der er anerkendt i chartret, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder. Jf. i denne retning *Sātiņi-S*-dommen (præmis 62 og 63 og den deri nævnte retspraksis).

⁴² – Jf. i denne retning dom af 12.1.2023, *TP* (Audiovisuel redaktør til offentlig TV-station) (C-356/21, EU:C:2023:9, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).

⁴³ – Jf. analogt *Sātiņi-S*-dommen (præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).

⁴⁴ – Jf. i denne retning dom af 10.7.1984, *Campus Oil m.fl.* (72/83, EU:C:1984:256, præmis 34 og 35), og af 17.9.2020, *Hidroelectrica* (C-648/18, EU:C:2020:723, præmis 37), samt 25. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/72/EF af 13.7.2009 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 2003/54/EF (EUT 2009, L 211, s. 55).

[hovedsagerne] omhandlede bestemmelser skal dermed i mine øjne anses for egnede til at opnå dette formål, for så vidt som de tager sigte på lagring af de olieprodukter, der er mest uundværlige, og fastsætter en bred kreds af aktører, der pålægges forpligtelsen til at holde lager.

78. For det andet er det nødvendigt at vurdere, om sådanne forpligtelser, i mangel af kompensation til de økonomiske aktører, der er pålagt disse forpligtelser, udgør et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i ejendomsrettens centrale indhold⁴⁵. Selv om direktiv 2009/119 ikke fastsætter nogen kompensationsordning, indeholder det dog andre regler, som forekommer mig at være relevante i forhold til vurderingen af proportionaliteten af disse forpligtelser.

79. Dels skal en medlemsstat i medfør af artikel 8 i direktiv 2009/119 »sikre, at enhver økonomisk aktør, som den pålægger lagringsforpligtelser [...] *har ret* til [...] at delegere i det mindste dele af forpligtelserne«⁴⁶. Som det er beskrevet i punkt 45 i dette forslag til afgørelse, kan aktøren således vælge at delegere sine forpligtelser til en CLE eller til andre økonomiske aktører, såvel inden for som uden for den medlemsstats område, på hvis vegne sådanne lagre holdes, »mod betaling af et vederlag begrænset til omkostningerne ved de tjenester, der ydes«⁴⁷. Denne bestemmelse viser, at EU-lovgiver implicit har anerkendt, at medlemsstaterne kan pålægge økonomiske aktører forpligtelser, der er svære at opfylde, og at aktørerne derfor bør kunne vælge at delegere dem til en rimelig udgift til en mere passende aktør. En reel mulighed for delegation skal derfor ses som en garanti for, at lagringsforpligtelserne er forholdsmæssige, og som en sikring af rimelige konkurrencevilkår.

80. Dels og i samme forbindelse erindres om, at forpligtelsen til at oprette og holde lagre er velafgrænset i tidsmæssig og materiel henseende (et år og med en fastsat mængde), og at der intet bør være til hinder for, at de økonomiske aktører, der er forpligtet til at oprette beredskabslagre af olieprodukter, som de ikke anvender i forbindelse med deres økonomiske aktiviteter, sælger disse produkter, når det år, hvor de er forpligtet til at holde beredskabslagre, er gået, og således opnår en fortjeneste.

81. Efter disse præciseringer tilkommer det den forelæggende ret at foretage den endelige bedømmelse af, om de eventuelle begrænsninger, der måtte følge af de omtvistede påbud, er forenelige med EU-retten, idet den tager de specifikke omstændigheder i Republikken Bulgarien i betragtning.

82. I denne henseende forekommer det indlysende, at de pålagte forpligtelser, samlet set, i intet tilfælde må overskride minimumsforsyningsgrænserne som defineret i artikel 3 i direktiv 2009/119⁴⁸. En sådan forpligtelse må således ikke, når den fordeles ligeligt (og dermed pr. definition forholdsmæssigt) mellem de økonomiske aktører, som sådan gribe ind i det centrale indhold af ejendomsretten og/eller friheden til at oprette og drive egen virksomhed.

83. Hvad angår indgrebets rækkevidde skal der sondres mellem to tilfælde

84. Jeg er dels af den opfattelse, at når økonomiske aktører er forpligtet til at oprette beredskabslagre af et energiprodukt, der er en del af deres aktivitet, kan indgrebet i ejendomsrettigheder (og i videre forstand i friheden til at oprette og drive egen virksomhed) ikke

⁴⁵ – Jf. analogt *Sātiņi-S*-dommen (præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).

⁴⁶ – Min fremhævelse.

⁴⁷ – Jf. i denne retning tiende betragtning til direktiv 2009/119.

⁴⁸ – Jf. analogt dom af 10.7.1984, *Campus Oil m.fl.* (72/83, EU:C:1984:256, præmis 47).

a priori betragtes som en uforholdsmæssig indblanding, i det omfang disse aktører i princippet råder over fysisk infrastruktur eller handelsmæssige forbindelser, der er nødvendig for produktion, handel, behandling, transport og lagring af råolie og olieprodukter. Denne forpligtelse kan ikke udgøre en finansiell byrde, der er urimelig eller uforholdsmæssig i forhold til den omsætning, der genereres i forbindelse med den økonomiske aktivitet⁴⁹.

85. Dels vil økonomiske aktører logisk blive udsat for yderligere omkostninger, sammenlignet med aktører, der henhører under det første tilfælde, når en medlemsstat, såsom Republikken Bulgarien i det foreliggende tilfælde, i sine nationale bestemmelser fastsætter en forpligtelse til at oprette beredskabslagre af et olieprodukt for denne aktør, der ikke bruger dette produkt i forbindelse med sine normale økonomiske aktiviteter. Hvis der således findes et effektivt eller potentielt konkurrenceforhold mellem sådanne aktører, vil pålæggelse af en sådan forpligtelse kunne skabe ulige betingelser for så vidt angår evnen til at opfylde lagringsforpligtelsen, hvilket vil være i strid med ikke blot overholdelsen af reglerne for det indre marked og konkurrencen, som udtrykkeligt er nævnt i 33. betragtning til direktiv 2009/119, men også med princippet om ikke-forskelsbehandling. Der vil i et sådant tilfælde, som snarere er usædvanlig, og hvor en aktørs konkurrencesituation kan blive påvirket væsentligt som følge af en finansiell byrde, inden for rammerne af den nationale lovgivning eller i en retssag på grundlag af en individuel bedømmelse, muligvis kunne anmodes om afhjælpende foranstaltninger, såsom kompensation for meromkostninger, eller endog om en fritagelse for at betale forsikring eller punktafgifter i tilknytning til køb af olieproduktet eller administrative omkostninger i forbindelse med transport og lagring af dette produkt med henblik på at genoprette lige betingelser på markedet og stille alle aktørerne på lige fod.

86. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at det tredje, det fjerde og det femte præjudicielle spørgsmål, som omformuleret, besvares således, at de relevante bestemmelser i direktiv 2009/119, læst i lyset af chartrets artikel 17, skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter en økonomisk aktør er forpligtet til at holde lagre af andre produkter end dem, som den pågældende importerer, eller som ikke har forbindelse med den pågældendes økonomiske aktivitet, selv om dette medfører en betydelig økonomisk byrde for denne aktør, medmindre en sådan forpligtelse medfører en urimelig ulempe for den nævnte aktør i forhold til dennes omsætning eller i forhold til andre konkurrerende økonomiske aktører.

V. Forslag til afgørelse

87. Henset til ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål, som omformuleret, fra Administrativen sad – Varna (forvaltningsdomstolen i Varna, Bulgarien) på følgende måde:

»Artikel 1, artikel 2, stk. 1, litra i), og artikel 3 og 8 i direktiv 2009/119/EF af 14. september 2009 om forpligtelse for medlemsstaterne til at holde minimumslagre af råolie og/eller olieprodukter, som ændret ved Kommissionens gennemførelsesdirektiv (EU) 2018/1581 af 19. oktober 2018, sammenholdt med afsnit 3.4 i bilag A til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1099/2008 af 22. oktober 2008 om energistatistik, som ændret ved Kommissionens forordning (EU) 2019/2146 af 26. november 2019, og artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,

skal fortolkes således, at

⁴⁹ – Jf. analogt dom af 30.6.2016, Lidl (C-134/15, EU:C:2016:498, præmis 27).

disse bestemmelser ikke er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter

- 1) en økonomisk aktør, som har foretaget import af energiprodukter, der henhører under afsnit 3.4 i bilag A til forordning nr. 1099/2008, som ændret ved forordning 2019/2146, kan forpligtes til at oprette et beredskabslager
- 2) beredskabslagrene til dels udgøres udelukkende af de typer af energiprodukter, der er omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra i), i direktiv 2009/119, som ændret ved gennemførelsesdirektiv 2018/1581, på betingelse af, at dette lager i) oprettes efter beregningsmåden for de lagringsforpligtelser, der er nævnt i dette direktivs artikel 3, stk. 1-3, og ii) er beregnet i overensstemmelse med de metoder, der er beskrevet i bilag III til det nævnte direktiv, og iii) i overensstemmelse med samme direktivs artikel 9, stk. 5
- 3) en økonomisk aktør er forpligtet til at holde lagre af andre produkter end dem, som den pågældende importerer, eller som ikke har forbindelse med den pågældendes økonomiske aktivitet, selv om dette medfører en betydelig økonomisk byrde for denne aktør, medmindre en sådan forpligtelse medfører en urimelig ulempe for den nævnte aktør i forhold til dennes omsætning eller i forhold til andre konkurrerende økonomiske aktører.«