



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 30 kwietnia 2024 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Energia – Dyrektywa 2009/119/WE – Uzupełnianie zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych – Artykuł 3 – Obowiązek utrzymywania przez państwa członkowskie zapasów interwencyjnych – Artykuł 8 – Podmioty gospodarcze – Rozporządzenie (WE) nr 1099/2008 – Statystyka energii – Uregulowanie krajowe pozwalające nałożyć na podmiot gospodarczy obowiązek utworzenia i utrzymywania zapasu interwencyjnego produktu ropopochodnego, w tym gdy ów produkt nie jest związany z działalnością gospodarczą tego podmiotu – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 16 – Wolność prowadzenia działalności gospodarczej – Artykuł 17 – Prawo własności

W sprawach połączonych C-395/22 i C-428/22

mających za przedmiot dwa wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Administrativen sad – Varna (sąd administracyjny w Warnie, Bułgaria) postanowieniami z dnia 3 i 14 czerwca 2022 r., które wpłynęły do Trybunału odpowiednio w dniach 14 i 28 czerwca 2022 r., w postępowaniach:

„Trade Express-L” OOD (C-395/22),

„DEVNIA TSIMENT” AD (C-428/22)

przeciwko

Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia „Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi”,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: K. Jürimäe (sprawozdawczyni), prezes izby, N. Piçarra i N. Jääskinen, sędziowie,

rzecznik generalny: A. Rantos,

sekretarz: R. Stefanova-Kamisheva, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 5 lipca 2023 r.,

* Język postępowania: bułgarski.

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu „DEVNIA TSIMENT” AD – E. Evtimov, Y. Mateeva, S. Vasilev, V. Vidolov, advokati, oraz B. Lazarov,
- w imieniu rządu bułgarskiego – T. Mitova oraz L. Zaharieva, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niderlandzkiego – E.M.M. Besselink, M.K. Bulterman oraz C.S. Schillemans, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu słowackiego – S. Ondrášiková, w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej – V. Bozhilova, B. De Meester oraz C. Georgieva, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 19 października 2023 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 1, art. 2 akapit pierwszy lit. i) i j), a także art. 3 i 8 dyrektywy Rady 2009/119/WE z dnia 14 września 2009 r. nakładającej na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych (Dz.U. 2009, L 265, s. 9), zmienionej dyrektywą wykonawczą Komisji (UE) 2018/1581 z dnia 19 października 2018 r. (Dz.U. 2018, L 263, s. 57) (zwaną dalej „dyrektywą 2009/119”), art. 2 lit. d) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1099/2008 z dnia 22 października 2008 r. w sprawie statystyki energii (Dz.U. 2008, L 304, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Komisji (UE) 2019/2146 z dnia 26 listopada 2019 r. (Dz.U. 2019, L 325, s. 43) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1099/2008”), a także art. 17 i art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaną dalej „Kartą”).
- 2 Wnioski te złożono w ramach sporów pomiędzy „Trade Express-L” OOD (zwanym dalej „spółką Trade Express”) (sprawa C-395/22) i „DEVNIA TSIMENT” AD (zwanym dalej „spółką Devnia Tsiment”) (sprawa C-428/22) a Zamestnik-predsdatel na Darzhavna agentsia „Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi” (wiceprezesem agencji państwowej „Rezerwy państwowe i zapasy na wypadek wojny”) w przedmiocie zgodności z prawem wydanych przez ten organ nakazów zobowiązujących te spółki do utworzenia i utrzymywania zapasów interwencyjnych ciężkiego oleju opałowego przez okres jednego roku.

Ramy prawne

Porozumienie MAE

- 3 Porozumienie o Międzynarodowym programie energetycznym, podpisane w Paryżu w dniu 18 listopada 1974 r. (zwane dalej „porozumieniem MAE”), ustanowiło w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju Międzynarodową Agencję Energetyczną (MAE).

Prawo Unii

Dyrektywy 68/414/EWG i 2006/67/WE

- 4 Pierwsze przepisy dotyczące zapasów interwencyjnych ropy naftowej lub produktów ropopochodnych zostały wprowadzone dyrektywą Rady 68/414/EWG z dnia 20 grudnia 1968 r. nakładającą na państwa członkowskie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów surowej ropy naftowej i/lub produktów ropopochodnych (Dz.U. 1968, L 308, s. 14).
- 5 Dyrektywa 68/414, zmieniona po raz ostatni dyrektywą Rady 98/93/WE z dnia 14 grudnia 1998 r. (Dz.U. 1998, L 358, s. 100) (zwana dalej „dyrektywą 68/414”), została uchylona dyrektywą Rady 2006/67/WE z dnia 24 lipca 2006 r. nakładającą na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych (Dz.U. 2006, L 217, s. 8). Dyrektywę 2006/67 z kolei uchylono dyrektywą 2009/119. To właśnie ta ostatnia dyrektywa ma zastosowanie *ratione temporis* do sporów w postępowaniach głównych.
- 6 Artykuł 1 ust. 1 dyrektywy 68/414, odpowiadający zasadniczo art. 1 ust. 1 dyrektywy 2006/67, stanowił:

„Państwa członkowskie przyjmują odpowiednie przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne w celu utrzymania wewnątrz Unii Europejskiej w sposób właściwy [w każdym momencie], uwzględniając przepisy art. 7, swoich własnych zapasów produktów naftowych na poziomie odpowiadającym, dla każdej z kategorii produktów naftowych wyszczególnionych w art. 2, co najmniej dziewięćdziesięciodniowemu przeciętnemu dziennemu zużyciu wewnętrznemu w poprzednim roku kalendarzowym, określonym w art. 4”.
- 7 Artykuł 3 akapit pierwszy dyrektywy 68/414, odpowiadający zasadniczo art. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2006/67, miał następujące brzmienie:

„Przy obliczaniu konsumpcji krajowej bierze się pod uwagę następujące kategorie produktów:

 - paliwo samochodowe i paliwa lotnicze (benzyna silnikowa [lotnicza] i paliwo do silników odrzutowych),
 - olej gazowy, olej napędowy, nafta oświetleniowa i materiały pędne do silników lotniczych na bazie nafty,
 - oleje opałowe”.

Dyrektywa 2009/119

8 Motywy 3, 5, 8, 11, 21 i 33 dyrektywy 2009/119 mają następujące brzmienie:

„(3) Rada Europejska w swoim planie działań (2007–2009), zatytułowanym »Europejska polityka energetyczna«, podkreśliła konieczność zwiększenia bezpieczeństwa dostaw, zarówno w skali całej Unii Europejskiej [...], jak i na poziomie poszczególnych państw członkowskich, między innymi poprzez przeprowadzenie przeglądu mechanizmów utrzymywania zapasów naftowych w Unii, zwłaszcza w odniesieniu do dostępności ropy naftowej w przypadku kryzysu.

[...]

(5) Zgodnie z dyrektywą [2006/67] obliczanie zapasów przeprowadzane jest na podstawie średniego dziennego zużycia krajowego w poprzednim roku kalendarzowym. Natomiast obowiązki w zakresie przechowywania zapasów nałożone na mocy [porozumienia MAE] obliczane są na podstawie przywozu netto ropy naftowej i produktów ropopochodnych. Z tego powodu i ze względu na inne różnice metodologiczne należy przybliżyć sposób obliczania wielkości zapasów obowiązkowych przechowywanych przez państwa członkowskie do metod obliczeniowych stosowanych w ramach porozumienia MAE [...].

[...]

(8) Dostępność zapasów naftowych oraz zabezpieczenie dostaw energii stanowią kluczowe elementy bezpieczeństwa publicznego państw członkowskich i Wspólnoty. Istnienie we Wspólnocie krajowych central zapasów (KCZ) pozwala zbliżyć się do osiągnięcia tych celów. Aby umożliwić zainteresowanym państwom członkowskim jak najlepsze wykorzystanie prawa krajowego do określenia zakresu uprawnień KCZ, przy jednoczesnym ograniczeniu obciążenia finansowego dla użytkowników końcowych, jakie wynika z działań związanych z tworzeniem zapasów, wystarczy wprowadzić zakaz wykorzystywania zapasów w celach komercyjnych, jednocześnie zezwalając na przechowywanie zapasów w dowolnym miejscu na terenie Wspólnoty oraz przez dowolną KCZ, utworzoną w tym celu.

[...]

(11) Państwa członkowskie powinny zapewnić pełną dostępność wszystkich zapasów, których przechowywanie jest określone przez prawodawstwo wspólnotowe. Aby zagwarantować tę dostępność, nie powinny istnieć żadne ograniczenia prawa własności tych zapasów, które mogłyby utrudniać ich wykorzystanie w przypadku zakłóceń w dostawach ropy naftowej. Nie należy uwzględniać produktów ropopochodnych stanowiących własność przedsiębiorstw, w których występuje poważne ryzyko egzekucji z ich majątku. W przypadku gdy podmioty gospodarcze podlegają obowiązkowi utrzymywania zapasów, wszczęcie postępowania upadłościowego lub postępowania układowego mogłoby być uznane za świadczące o istnieniu takiego ryzyka.

[...]

(21) Aby uniknąć dublowania sprawozdań dotyczących informacji, które państwa członkowskie mają dostarczać odnośnie do różnych kategorii produktów, punktem odniesienia dla różnych kategorii produktów ropopochodnych, o których mowa w niniejszej dyrektywie, powinno być rozporządzenie [...] (WE) nr 1099/2008 [...].

[...]

(33) W związku z tym, że cel niniejszej dyrektywy, którym jest utrzymywanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa zaopatrzenia w ropę naftową we Wspólnocie za pomocą niezawodnych i przejrzystych mechanizmów opartych na solidarności między państwami członkowskimi przy jednoczesnym zachowaniu zasad rynku wewnętrznego i reguł konkurencji, nie może zostać w wystarczającym stopniu osiągnięty przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na jego rozmiary lub skutki możliwe jest lepsze jego osiągnięcie na poziomie Wspólnoty, Wspólnota może przyjąć środki zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 traktatu [WE]. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, określoną w tym artykule, niniejsza dyrektywa nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu”.

9 Artykuł 1 dyrektywy 2009/119, zatytułowany „Cel”, stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia zasady, których celem jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa zaopatrzenia w ropę naftową we Wspólnocie za pomocą niezawodnych i przejrzystych mechanizmów opartych na solidarności między państwami członkowskimi, utrzymywanie minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych oraz ustanowienie niezbędnych środków proceduralnych służących zaradzeniu poważnym zakłóceniom dostaw”.

10 Artykuł 2 akapit pierwszy lit. f), i), j) i l) wspomnianej dyrektywy zawiera następujące definicje:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

[...]

f) »krajowa centrala zapasów« (KCZ) oznacza organ lub agendę, którym można przyznać uprawnienia do działania w celu nabywania, utrzymywania lub zbywania zapasów naftowych, w tym zapasów interwencyjnych i zapasów specjalnych;

[...]

i) »zapasy naftowe« oznaczają zapasy nośników energii wymienionych w rozdziale 3.4 załącznika A do rozporządzenia (WE) nr 1099/2008 [zmienionego rozporządzeniem Komisji (UE) 2017/2010 z dnia 9 listopada 2017 r. (Dz.U. 2017, L 292, s. 3)];

j) »zapasy interwencyjne« oznacza[ją] zapasy naftowe, których obowiązek utrzymywania nakłada na wszystkie państwa członkowskie art. 3;

[...]

l) »zapasy specjalne« oznacza[ją] zapasy naftowe spełniające wymogi określone w art. 9”.

- 11 Artykuł 3 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Zapasy interwencyjne – Obliczanie obowiązkowej ilości zapasów”, stanowi w ust. 1:

„Państwa członkowskie przyjmują odpowiednie przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne w celu zapewnienia, najpóźniej do dnia 31 grudnia 2012 r., aby całkowite zapasy naftowe utrzymywane w każdym momencie we Wspólnocie na ich użytek odpowiadały co najmniej: 90 dniom średniego dziennego przywozu netto lub 61 dniom średniego dziennego zużycia krajowego, w zależności od tego, która wartość jest wyższa”.

- 12 Artykuł 4 tej dyrektywy, dotyczący „[o]bliczani[a] poziomu zapasów”, przewiduje w ust. 1:

„Poziom przechowywanych zapasów obliczany jest zgodnie z metodami określonymi w załączniku III. [...]”.

- 13 Co się tyczy KCZ, art. 7 ust. 1 dyrektywy 2009/119 stanowi:

„Państwa członkowskie mogą tworzyć KCZ.

Żadne państwo członkowskie nie może utworzyć więcej niż jednej KCZ ani żadnego innego podobnego organu. Każde państwo członkowskie może utworzyć swoją KCZ w dowolnym miejscu na terenie Wspólnoty.

W przypadku gdy państwo członkowskie tworzy KCZ, przybiera ona postać organu lub agencji, których celem nie jest osiągnięcie zysku i które działają w interesie ogólnym oraz które nie są uznawane za podmiot gospodarczy w rozumieniu niniejszej dyrektywy”.

- 14 Artykuł 8 tej dyrektywy, zatytułowany „Podmioty gospodarcze”, ma następujące brzmienie:

„1. W celu wypełnienia obowiązków wynikających z art. 3 każde państwo członkowskie zapewnia wszystkim podmiotom gospodarczym, na które nakłada obowiązek przechowywania zapasów, prawo zlecenia przynajmniej części tych zadań i według uznania podmiotu gospodarczego, wyłącznie:

- a) KCZ państwa członkowskiego, na rzecz którego są przechowywane takie zapasy;
- b) co najmniej jednej KCZ spośród tych, które uprzednio zadeklarowały chęć przechowywania takich zapasów, pod warunkiem że zlecenie takie zostało uprzednio zatwierdzone zarówno przez państwo członkowskie, na rzecz którego są przechowywane takie zapasy, jak i przez wszystkie państwa członkowskie, na których terytoriach przechowywane będą zapasy;
- c) innym podmiotom gospodarczym mającym nadwyżki zapasów lub dostępne pojemności magazynowe poza terytorium państwa członkowskiego, na rzecz którego przechowywane są zapasy we Wspólnocie, pod warunkiem że zlecenie takie zostało uprzednio zatwierdzone zarówno przez państwo członkowskie, na rzecz którego są przechowywane dane zapasy, jak i przez wszystkie państwa członkowskie, na których terytoriach przechowywane będą zapasy; lub
- d) innym podmiotom gospodarczym mającym nadwyżki zapasów lub dostępne pojemności magazynowe na terytorium państwa członkowskiego, na rzecz którego zapasy są przechowywane, pod warunkiem że państwo członkowskie zostało uprzednio poinformowane o takim zleceniu. Takie zlecenia mogą zostać obciążone [obłożone] przez państwo członkowskie limitami lub warunkami.

[...]

2. Każde państwo członkowskie może ograniczyć prawo do zlecenia w odniesieniu do tych podmiotów gospodarczych, na które nakłada lub nałożyło obowiązek przechowywania zapasów.

Jednakże w przypadku gdy ograniczenia takie ograniczają prawo podmiotu gospodarczego do wielkości mniejszych niż 10 % wielkości nałożonego na niego obowiązku przechowywania, dane państwo członkowskie zapewnia utworzenie KCZ, która zobowiązana jest przyjąć zlecenia w odniesieniu do wielkości koniecznej do zapewnienia prawa podmiotu gospodarczego do zlecenia co najmniej 10 % wielkości nałożonego na nią obowiązku.

Minimalna wielkość procentowa, o której mowa w niniejszym ustępie, zostaje zwiększona z 10 % do 30 % do dnia 31 grudnia 2017 r.

[...]”.

15 Zgodnie z art. 9 rzeczonyj dyrektywy, zatytułowanym „Zapasy specjalne”:

„1. Każde państwo członkowskie może zobowiązać się do utrzymywania zapasów naftowych na minimalnym poziomie wyrażonym w liczbie dni zużycia zgodnie z warunkami określonymi w niniejszym artykule.

Zapasy specjalne są własnością państwa członkowskiego lub utworzonej przez nie KCZ i są utrzymywane na terytorium Wspólnoty.

2. Zapasy specjalne mogą być utworzone wyłącznie z co najmniej jednej spośród następujących kategorii produktów zdefiniowanych w rozdziale 3.4 załącznika A do rozporządzenia (WE) nr 1099/2008 [zmienionego rozporządzeniem 2017/2010]:

- etan,
- LPG,
- benzyna silnikowa,
- benzyna lotnicza,
- paliwo lotnicze typu benzyny do silników odrzutowych (paliwo lotnicze do silników odrzutowych na bazie nafty lub JP4),
- materiały pędne do silników lotniczych na bazie nafty,
- inne nafty,
- oleje napędowe i lekkie oleje opałowe (średnie destylaty),
- ciężki olej opałowy (o niskiej bądź wysokiej zawartości siarki),
- benzyn[a] lakow[a] i benzyny przemysłowe,

- smary,
- bitumen,
- woski parafinowe,
- koks naftowy.

[...]

5. Każde państwo członkowskie, które nie podjęło na cały okres danego roku kalendarzowego zobowiązania do utrzymywania zapasów specjalnych wynoszących co najmniej 30 dni, zapewnia, aby co najmniej jedna trzecia jego obowiązkowej wielkości zapasów była przechowywana w postaci kategorii produktów zgodnie z ust. 2 i 3.

[...]”.

- 16 Załącznik III do tej dyrektywy, zatytułowany „Metody stosowane do obliczania poziomu przechowywanych zapasów”, przewiduje w akapicie szóstym:

„Państwa członkowskie mogą:

- a) uwzględnić wszystkie zapasy produktów naftowych określone w rozdziale 3.4 załącznika A do rozporządzenia (WE) nr 1099/2008 [zmienionego rozporządzeniem 2017/2010] i obliczyć dla nich ekwiwalent ropy naftowej, mnożąc ich ilości przez współczynnik 1,065; lub
- b) uwzględnić wyłącznie zapasy następujących produktów: benzyny silnikowej, benzyny lotniczej, paliw lotniczych typu benzyny do silników odrzutowych (paliw lotniczych do silników odrzutowych na bazie nafty lub JP4), materiałów pędnych do silników lotniczych na bazie nafty, innych naft, oleju napędowego i lekkiego oleju opałowego (średnich destylatów) oraz ciężkiego oleju opałowego (o niskiej bądź wysokiej zawartości siarki), i ustalić dla nich ekwiwalent ropy naftowej, mnożąc ich ilości przez współczynnik 1,2”.

Rozporządzenie nr 1099/2008

- 17 Artykuł 2 lit. d) rozporządzenia nr 1099/2008 definiuje „nośniki energii” na potrzeby tego rozporządzenia jako „paliwa, energię cieplną, energię odnawialną, energię elektryczną lub każdą inną formę energii”.
- 18 Załącznik A do rzeczonego rozporządzenia jest zatytułowany „Wyjaśnienia dotyczące terminologii”. Rozdział 3.4 tego załącznika dotyczy pojęcia „[o]lej[u] (rop[y] naftow[ej] i produkt[ów] naftow[ych])”, którym są objęte między innymi olej opałowy (ciężki olej opałowy), smary i koks naftowy w rozumieniu odpowiednio pkt 3.4.18, 3.4.20 i 3.4.23 tego załącznika.

Prawo bułgarskie

- 19 Zgodnie z art. 2 ust. 1 Zakon za zapasite ot neft i neftoprodukti (ustawy o zapasach ropy naftowej i produktów ropopochodnych, DV nr 15 z dnia 15 lutego 2013 r.), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporów w postępowaniach głównych (zwanej dalej „ZZNN”):

„Niniejsza ustawa wprowadza obowiązek utworzenia, utrzymywania, odnawiania, wykorzystywania, odtwarzania i kontrolowania zapasów interwencyjnych ropy naftowej i wymienionych poniżej kategorii produktów ropopochodnych:

1. benzyna samochodowa;
2. olej napędowy, materiały pędne do silników lotniczych na bazie nafty i olej napędowy do silników diesla;
3. olej opałowy ciężki;
4. gaz propan-butan”.

- 20 Artykuł 3 ust. 4 ZZNN stanowi:

„Podmioty zobowiązane samodzielnie organizują i finansują we własnym imieniu i z własnych środków utworzenie, utrzymywanie, odnawianie i odtwarzanie poziomów zapasów interwencyjnych, do których zobowiązano je w nakazie”.

- 21 Artykuł 12 ZZNN przewiduje:

„1) [...] Prezes [agencji państwowej »Rezerwy państwowe i zapasy na wypadek wojny«] ustala corocznie, nie później niż do dnia 30 kwietnia, zapasy interwencyjne, które mają być utworzone i utrzymywane przez zobowiązane podmioty oraz przez przedsiębiorstwo państwowe »Darzhavna petrolna kompania« [(państwowe przedsiębiorstwo naftowe)], w drodze nakazów ustalających ogólne i indywidualne poziomy zapasów [...].

[...]

4) Poziomy zapasów interwencyjnych każdego zobowiązanego podmiotu określa się proporcjonalnie do jego udziału w całkowitym przywozie netto i dostawach wewnątrzspółnotowych lub w całkowitym zużyciu krajowym w poprzednim roku kalendarzowym w stosunku do całkowitego udziału wszystkich zobowiązanych podmiotów.

[...]

11) Wszelkim bułgarskim lub zagranicznym osobom fizycznym lub prawnym zarejestrowanym jako przedsiębiorcy, a także ich oddziałom, które w poprzednim roku kalendarzowym dokonały przywozu lub dostarczyły na terytorium kraju w oparciu o wewnątrzspółnotowe dostawy oleje smarowe (w tym oleje bazowe), bitum, woski parafinowe, koks naftowy, smołę i siarkę, przypisuje się poziomy zapasów interwencyjnych w postaci ciężkiego oleju opałowego”.

22 Artykuł 21 ZZNN ma następujące brzmienie:

„1) Zapasy interwencyjne mogą być utrzymywane w postaci ropy naftowej lub produktów ropopochodnych, o których mowa w art. 2 ust. 1.

[...]

11) Poziomy zapasów interwencyjnych ciężkiego oleju opałowego, ustalone na podstawie przywozu netto i dostaw wewnątrzspółnotowych lub średniego dziennego zużycia, można utworzyć i utrzymywać w wysokości do 100 % w postaci oleju opałowego, benzyny samochodowej lub oleju napędowego do silników diesla, przy czym ilość ta musi być równa ilości zapasów ciężkiego oleju opałowego, o której zastąpienie się wnioskuje”.

[...]”.

Postępowania główne, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

- 23 Spółka Trade Express, skarżąca w sporze leżącym u podstaw sprawy C-395/22, zgłosiła w Bułgarii, że dokonała w 2020 r. wewnątrzspółnotowego nabycia 89,6 tony olejów smarowych. Owe oleje smarowe, odpowiadające pkt 3.4.20 załącznika A do rozporządzenia nr 1099/2008, były przeznaczone do sprzedaży.
- 24 Spółka Devnia Tsiment, skarżąca w sporze leżącym u podstaw sprawy C-428/22, dokonała w 2020 r. przywozu do Bułgarii 34 657,39 tony koksu naftowego. Ów koks naftowy, objęty pkt 3.4.23 załącznika A do rozporządzenia nr 1099/2008, jest wykorzystywany w procesie mineralogicznym do produkcji cementu niesproszkowanego zwanego klinkierem.
- 25 Ze względu na tę działalność wiceprezes agencji państwowej „Rezerwy państwowe i zapasy na wypadek wojny” zobowiązał w drodze dwóch nakazów z dnia 28 kwietnia 2021 r. i z dnia 29 kwietnia 2021 r. spółki Devnia Tsiment i Trade Express do utworzenia i utrzymania w okresie od dnia 1 lipca 2021 r. do dnia 30 czerwca 2022 r., we własnym imieniu i z własnych środków, określonych poziomów zapasów interwencyjnych ciężkiego oleju opałowego. Spółka Devnia Tsiment miała utworzyć takie zapasy interwencyjne w ilości 7 806,058 tony, a spółka Trade Express – w ilości 15,947 tony.
- 26 Każda z tych spółek wniosła do Administrativen sad – Varna (sądu administracyjnego w Warnie, Bułgaria), który jest sądem odsyłającym w niniejszych sprawach, skargę o uchylenie wydanego wobec niej nakazu. Kwestionują one zasadniczo nałożony na nie obowiązek utworzenia zapasów interwencyjnych ciężkiego oleju opałowego, mimo że ten produkt ropopochodny nie jest przedmiotem ich działalności gospodarczej.
- 27 Sąd ten stwierdza, że spółki Trade Express i Devnia Tsiment nie prowadziły w 2020 r. żadnej działalności gospodarczej związanej z rodzajami produktów wymienionych w rozdziale 3.4 załącznika A do rozporządzenia nr 1099/2008 innymi niż odpowiednio oleje smarowe i koks naftowy. Podkreśla on, że spółki te nie posiadają ani ilości zapasów interwencyjnych ciężkiego oleju opałowego, których zażądano w nakazach wspomnianych w pkt 25 niniejszego wyroku, ani składu pozwalającego na przechowywanie takich zapasów. Z tego względu utworzenie i przechowywanie poziomów zapasów interwencyjnych określonych w tych nakazach implikuje dla nich znaczne obciążenie finansowe.

- 28 W tym kontekście wspomniany sąd wyraża wątpliwości co do zgodności ZZNN z przepisami dyrektywy 2009/119 interpretowanymi w świetle Karty w zakresie, w jakim ustawa ta pozwala zobowiązać spółki takie jak Trade Express i Devnia Tsiment do utworzenia i utrzymywania zapasów interwencyjnych produktów ropopochodnych niezwiązanych z ich działalnością.
- 29 Z motywu 33, art. 2 akapit pierwszy lit. i) i j), a także z art. 3 i 8 dyrektywy 2009/119 wynika bowiem zasadniczo, że ma ona na celu utworzenie zapasów interwencyjnych wszystkich produktów wymienionych w rozdziale 3.4 załącznika A do rozporządzenia nr 1099/2008.
- 30 Natomiast ZZNN przewiduje utworzenie takich zapasów wyłącznie w odniesieniu do ropy naftowej i czterech innych produktów ropopochodnych, w tym ciężkiego oleju opałowego. Owa ustawa zobowiązuje tym samym każdy podmiot gospodarczy, który dokonał przywozu produktów objętych wspomnianym rozdziałem, do utworzenia i utrzymywania zapasów interwencyjnych jednego z tych produktów.
- 31 Ponadto zdaniem sądu odsyłającego obowiązek przechowywania przez podmiot gospodarczy produktu ropopochodnego, którego nie wykorzystuje on w ramach swojej działalności gospodarczej, zmusza ten podmiot do zakupu lub pożyczania, poprzez częściowe przeniesienie tego obowiązku, koniecznej ilości owego produktu i do magazynowania go zgodnie z wymogami regulacyjnymi. Stanowi to dla niego obciążenie finansowe i może mieć wpływ na zasady rynku wewnętrznego i konkurencji. Ogólna systematyka dyrektywy 2009/119 oraz wymóg spójności przemawiają raczej za wykładnią polegającą na nałożeniu na taki podmiot obowiązków niepieniężnych, mianowicie obowiązku składowania nośnika energii należącego do zakresu jego działalności gospodarczej, w celu zapewnienia rozsądnej równowagi między interesami publicznymi Unii a interesami prywatnymi.
- 32 W tych okolicznościach Administrativen sad – Varna (sąd administracyjny w Warnie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi w sprawie C-395/22:
- „1) Czy motyw 33, art. [1, 3, 8] oraz art. 2 [akapit pierwszy] lit. i) i j) [dyrektywy 2009/119], z uwzględnieniem celu tej dyrektywy i art. 2 lit. d) [rozporządzenia nr 1099/2008], a także w świetle zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 52 ust. 1 w związku z art. 17 [Karty], należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak te będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, zgodnie z którymi do utworzenia zapasów interwencyjnych mogą zostać zobowiązane podmioty, które dokonały wewnątrzspółnotowych dostaw olejów smarowych, o których mowa w pkt 3.4.20 załącznika A do [rozporządzenia nr 1099/2008] (lub które dokonują przywozu takich olejów smarowych)?
- 2) Czy motyw 33, art. [1, 3, 8] oraz art. 2 [akapit pierwszy] lit. i) i j) [dyrektywy 2009/119], z uwzględnieniem celu [tej dyrektywy] oraz zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 52 ust. 1 w związku z art. 17 [Karty], należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak te będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, zgodnie z którymi rodzaje produktów, w odniesieniu do których należy tworzyć i utrzymywać zapasy interwencyjne, są ograniczone do niektórych rodzajów produktów wymienionych w art. 2 [akapit pierwszy] lit. i) [tej] dyrektywy w związku z rozdziałem 3.4 załącznika A do [rozporządzenia nr 1099/2008]?

- 3) Czy motyw 33, art. [1, 3, 8] oraz art. 2 [akapit pierwszy] lit. i) i j) [dyrektywy 2009/119], z uwzględnieniem celu [tej dyrektywy] oraz zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 52 ust. 1 w związku z art. 17 [Karty], należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak te będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, zgodnie z którymi dokonanie przez dany podmiot wewnątrzspółnotowych dostaw lub przywozów jednego z rodzajów produktów, o których mowa w art. 2 [akapit pierwszy] lit. i) [tej] dyrektywy w związku z rozdziałem 3.4 załącznika A do [rozporządzenia nr 1099/2008], pociąga za sobą obowiązek utworzenia i utrzymywania przez ten podmiot zapasów interwencyjnych innego, odmiennego rodzaju produktu?
- 4) Czy motyw 33, art. [1, 3, 8] oraz art. 2 [akapit pierwszy] lit. i) i j) [dyrektywy 2009/119], z uwzględnieniem celu [tej dyrektywy] oraz zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 52 ust. 1 w związku z art. 17 [Karty], należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak te będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, na mocy których dany podmiot jest zobowiązany do utworzenia i utrzymywania zapasów produktu, którego nie używa w ramach swojej działalności gospodarczej i który nie ma związku z tą działalnością, przy czym zobowiązanie to jest ponadto związane ze znacznym obciążeniem finansowym (prowadzącym w praktyce do niemożliwości jego spełnienia), ponieważ podmiot ten ani nie dysponuje tym produktem, ani nie dokonuje jego przywozu, ani go nie przechowuje?
- 5) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na jedno z tych pytań: czy motyw 33, art. [1, 3, 8] oraz art. 2 [akapit pierwszy] lit. i) i j) [dyrektywy 2009/119], z uwzględnieniem celu tej dyrektywy oraz w świetle zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 52 ust. 1 w związku z art. 17 [Karty], należy interpretować w ten sposób, że podmiot, który dokonał wewnątrzspółnotowych dostaw lub przywozów określonego rodzaju produktu, może zostać zobowiązany do utworzenia i utrzymywania zapasów interwencyjnych jedynie tego samego rodzaju produktu, który był przedmiotem wewnątrzspółnotowych dostaw/przywozów?”
- 33 W sprawie C-428/22 sąd odsyłający zadał pięć pytań prejudycjalnych, które są w istocie identyczne z pytaniami przytoczonymi w poprzednim punkcie, poza tym że pierwsze pytanie dotyczy przypadku osób, które do celów produkcyjnych dokonały wewnątrzspółnotowych dostaw koksu naftowego w rozumieniu pkt 3.4.23 załącznika A do rozporządzenia nr 1099/2008.
- 34 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 10 sierpnia 2022 r. sprawy C-395/22 i C-428/22 zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania oraz wydania wyroku.

W przedmiocie wniosku o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo

- 35 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 12 stycznia 2024 r. spółka Devnia Tsiment wniosła o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo na podstawie art. 83 regulaminu postępowania przed Trybunałem.
- 36 Na poparcie swojego wniosku spółka Devnia Tsiment powołuje się na zaistnienie nowego faktu, a mianowicie zmiany legislacyjnej, która nastąpiła po rozprawie przed Trybunałem. Zdaniem spółki Devnia Tsiment ta zmiana legislacyjna powinna zostać uwzględniona w odpowiedziach na pytania prejudycjalne, nawet jeśli nie ma ona zastosowania *ratione temporis* do sporów w postępowaniach głównych. We wniosku tym spółka Devnia Tsiment podnosi ponadto argumenty merytoryczne w odpowiedzi na owe pytania.

- 37 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 83 regulaminu postępowania Trybunał może, w każdej chwili, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, postanowić o otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo, w szczególności jeśli uzna, że okoliczności zawisłej przed nim sprawy nie są wystarczająco wyjaśnione, lub jeśli po zamknięciu ustnego etapu postępowania strona przedstawiła nowy fakt mogący mieć decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia Trybunału, lub też jeśli sprawa ma zostać rozstrzygnięta na podstawie argumentu, który nie był przedmiotem dyskusji między stronami lub podmiotami określonymi w art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
- 38 W niniejszej sprawie Trybunał, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, uważa, że przewidziane we wspomnianym art. 83 przesłanki nie zostały spełnione. Abstrahując bowiem od faktu, że Trybunał, orzekając w trybie prejudycjalnym, nie musi wypowiadać się na temat prawa krajowego, należy zauważyć, że zmiana legislacyjna, na którą powołuje się spółka Devnia Tsiment, nie ma – jak twierdzi sama ta spółka – zastosowania do sporów w postępowaniach głównych. W tych okolicznościach owej zmiany legislacyjnej nie można uznać za „nowy fakt mogący mieć decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia Trybunału” w rozumieniu wspomnianego art. 83.
- 39 W każdym razie Trybunał uważa, że dysponuje wszystkimi informacjami niezbędnymi do wydania orzeczenia w przedmiocie wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym oraz że niniejsze sprawy połączone nie powinny zostać rozstrzygnięte na podstawie argumentu, który nie był przedmiotem dyskusji przed Trybunałem.
- 40 Tym samym nie zachodzi potrzeba wydania postanowienia o otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania drugiego

- 41 Poprzez zadane w obydwu rozpatrywanych tu sprawach połączonych pytanie drugie, które należy zbadać w pierwszej kolejności, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 3 dyrektywy 2009/119 w związku z art. 1 oraz art. 2 akapit pierwszy lit. i) i j) tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że państwa członkowskie są zobowiązane do utrzymywania zapasów interwencyjnych wszystkich kategorii nośników energii wskazanych w rozdziale 3.4 załącznika A do rozporządzenia nr 1099/2008, czy też państwa członkowskie mogą spełnić obowiązek utrzymywania zapasów interwencyjnych nałożony na nie na mocy tego art. 3, utrzymując zapasy interwencyjne składające się wyłącznie z niektórych z tych kategorii.
- 42 Na wstępie należy przypomnieć, że jak wynika z art. 1 dyrektywy 2009/119 w związku z jej motywami 3, 8 i 33, celem tej dyrektywy jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa zaopatrzenia w ropę naftową w Unii za pomocą przejrzystych mechanizmów opartych na solidarności między państwami członkowskimi, przy jednoczesnym poszanowaniu zasad rynku wewnętrznego i konkurencji, utrzymywanie minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych oraz ustanowienie niezbędnych środków proceduralnych służących zaradzeniu poważnym zakłóceniom dostaw. Tym samym rzeczona dyrektywa zmierza do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego państw członkowskich i Unii, którego kluczowymi elementami są dostępność zapasów naftowych i zabezpieczenie dostaw energii.

- 43 Artykuł 2 akapit pierwszy lit. i) i j) dyrektywy 2009/119 definiuje pojęcia „zapasów naftowych” i „zapasów interwencyjnych” do celów tej dyrektywy.
- 44 „Zapasami naftowymi” w rozumieniu tego art. 2 akapit pierwszy lit. i) są zapasy nośników energii wymienionych w rozdziale 3.4 załącznika A do rozporządzenia nr 1099/2008. Rozdział ten zawiera wykaz 24 kategorii produktów zgrupowanych pod nagłówkiem „[o]lej (ropa naftowa i produkty naftowe)”, wśród których znajdują się olej opałowy (ciężki olej opałowy), smary i koks naftowy.
- 45 Co się tyczy „zapasów interwencyjnych” w rozumieniu art. 2 akapit pierwszy lit. j) dyrektywy 2009/119, są one zdefiniowane jako zapasy naftowe, których obowiązek utrzymywania nakłada na wszystkie państwa członkowskie art. 3.
- 46 Otóż art. 3 ust. 1 dyrektywy 2009/119 nakłada na państwa członkowskie obowiązek przyjęcia odpowiednich przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych w celu zapewnienia, aby całkowite zapasy naftowe utrzymywane w każdym momencie w Unii na ich użytek odpowiadały co najmniej 90 dniom średniego dziennego przywozu netto lub 61 dniom średniego dziennego zużycia krajowego, w zależności od tego, która wartość jest wyższa. Artykuł 3 ust. 2 i 3 tej dyrektywy określa metody i procedury szacowania tego poziomu.
- 47 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w celu dokonania wykładni tych przepisów prawa Unii należy wziąć pod uwagę nie tylko ich brzmienie, lecz także ich kontekst oraz cele regulacji, której część te przepisy stanowią (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Bank Melli Iran, C-124/20, EU:C:2021:1035, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 48 W pierwszej kolejności z brzmienia art. 3 dyrektywy 2009/119 wynika, że państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić utrzymanie „całkowitych zasobów naftowych”, których poziom oblicza się zgodnie z metodami i procedurami określonymi w tym artykule. Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 61 opinii, artykuł ten określa zatem wymaganą ilość tych zasobów. Brzmienie tego przepisu nie definiuje natomiast w żaden sposób konkretnego składu owych zasobów w odniesieniu do kategorii produktów, które powinny zostać włączone do rzeczonych zasobów.
- 49 W świetle tego brzmienia nie wydaje się zatem, aby państwa członkowskie były zobowiązane do utrzymywania zasobów interwencyjnych wszystkich nośników energii wymienionych w rozdziale 3.4 załącznika A do rozporządzenia nr 1099/2008. Przeciwnie, z tego brzmienia wynika, że prawodawca Unii zamierzał przyznać państwom członkowskim pewien zakres uznania przy określeniu w szczególności konkretnego składu zasobów interwencyjnych.
- 50 Okoliczność, że w art. 2 akapit pierwszy lit. i) dyrektywy 2009/119 „zapasy naftowe” w rozumieniu tej dyrektywy są zdefiniowane poprzez odniesienie do nośników energii wymienionych w rozdziale 3.4 załącznika A do rozporządzenia nr 1099/2008, nie może prowadzić do odmiennej wykładni. Rozporządzenie to stanowi bowiem, jak wynika z motywu 21 owej dyrektywy, akt prawny będący punktem odniesienia dla rzeczony dyrektywy. Wspomniane rozporządzenie nie może zatem zmieniać ani zakresu obowiązku państw członkowskich, ani zakresu przysługującego im uznania, które wynikają z art. 3 owej dyrektywy w związku z definicją „zapasów interwencyjnych” zawartą w art. 2 akapit pierwszy lit. j) tej dyrektywy.
- 51 W drugiej kolejności wykładnia literalna przedstawiona w pkt 49 niniejszego wyroku znajduje potwierdzenie w kontekście i genezie art. 3 dyrektywy 2009/119, a także w jej celach.

- 52 Po pierwsze, co się tyczy kontekstu owego art. 3, z jednej strony należy zauważyć, że zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2009/119 i załącznikiem III do niej poziomy przechowywanych zapasów innych niż zapasy ropy naftowej oblicza się jako ekwiwalent ropy naftowej. W tym względzie akapit szósty lit. a) i b) załącznika III do tej dyrektywy przewiduje dwie alternatywne metody obliczania. Otóż przy obliczaniu poziomu przechowywanych zapasów państwa członkowskie mogą uwzględnić „wszystkie zapasy produktów naftowych określone w rozdziale 3.4 załącznika A do [rozporządzenia nr 1099/2008]” lub wyłącznie zapasy niektórych z tych produktów [benzyny silnikowej, benzyny lotniczej, paliw lotniczych typu benzyny do silników odrzutowych (paliw lotniczych do silników odrzutowych na bazie nafty lub JP4), materiałów pędnych do silników lotniczych na bazie nafty, innych naft, oleju napędowego i lekkiego oleju opałowego (średnich destylatów) oraz ciężkiego oleju opałowego (o niskiej bądź wysokiej zawartości siarki)].
- 53 Tymczasem, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 65 opinii, przyznanie państwom członkowskim takiego wyboru zakłada, że dysponują one zakresem uznania przy określeniu konkretnego składu swoich zapasów interwencyjnych.
- 54 Z drugiej strony z pełnej lektury dyrektywy 2009/119 wynika, że jedynie jej art. 9 ust. 5 zawiera elementy definicji składu zapasów interwencyjnych państw członkowskich. Na mocy tego przepisu każde państwo członkowskie, które nie podjęło na cały okres danego roku kalendarzowego zobowiązania do utrzymywania zapasów specjalnych w rozumieniu art. 2 akapit pierwszy lit. l) tej dyrektywy wynoszących co najmniej 30 dni, zapewnia, aby co najmniej jedna trzecia jego obowiązkowej wielkości zapasów była przechowywana w postaci kategorii produktów zgodnie z art. 9 ust. 2 i 3 tej dyrektywy. Ów ust. 2 zawiera wykaz 14 kategorii produktów ropopochodnych zdefiniowanych w rozdziale 3.4 załącznika A do rozporządzenia nr 1099/2008.
- 55 Z porównania art. 3 i art. 9 ust. 5 dyrektywy 2009/119 można wywnioskować, że gdy prawodawca Unii zamierza ograniczyć zakres uznania państw członkowskich w odniesieniu do składu zapasów interwencyjnych, to przewiduje to w sposób wyraźny.
- 56 Po drugie, wniosek ten znajduje również potwierdzenie w genezie art. 3 dyrektywy 2009/119.
- 57 W tym względzie należy uściślić, że dyrektywa 68/414 i dyrektywa 2006/67 nakładały w swoich art. 1 ust. 1 i art. 2 na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania zapasów interwencyjnych w zakresie trzech szczególnych kategorii produktów ropopochodnych wyraźnie wymienionych w tym art. 2, a mianowicie, po pierwsze, benzyny silnikowej i paliwa lotniczego (benzyny lotniczej i paliwa lotniczego typu benzyny do silników odrzutowych), po drugie, oleju gazowego, oleju napędowego, nafty oświetleniowej i materiałów pędnych do silników lotniczych na bazie nafty oraz, po trzecie, olejów opałowych.
- 58 Natomiast, jak wskazano w pkt 48 niniejszego wyroku, art. 3 dyrektywy 2009/119 nie określa już kategorii produktów, które należy zaliczyć do zapasów interwencyjnych. Rezygnując ze zdefiniowania tych kategorii, prawodawca Unii wyraził wolę przyznania odtąd państwom członkowskim zakresu uznania w tym względzie. Ponadto, jak wynika z motywu 5 tej dyrektywy, ta zmiana podejścia wynika z konieczności dostosowania metody obliczania wielkości zapasów obowiązkowych w celu zbliżenia jej do metod stosowanych w ramach porozumienia MAE.

- 59 Po trzecie, co się tyczy celów dyrektywy 2009/119, przypomnianych w pkt 42 niniejszego wyroku, należy stwierdzić, podobnie jak uczynił to rzecznik generalny w pkt 67 opinii, że cel polegający na zapewnieniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa dostaw ropy naftowej w Unii uzasadnia przyznanie państwom członkowskim takiego zakresu uznania. Korzystając bowiem z tego zakresu uznania, mogą one w szczególności zdecydować o utrzymaniu zapasów interwencyjnych produktów, które są najbardziej niezbędne i strategiczne z punktu widzenia krajowych sposobów zużycia oraz krajowej produkcji lub krajowego przywozu tych produktów.
- 60 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie drugie zadane w obydwu rozpatrywanych tu sprawach połączonych należy odpowiedzieć, że art. 3 dyrektywy 2009/119 w związku z art. 1 oraz art. 2 akapit pierwszy lit. i) i j) tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, iż państwa członkowskie nie są zobowiązane do utrzymywania zapasów interwencyjnych wszystkich kategorii nośników energii wskazanych w rozdziale 3.4 załącznika A do rozporządzenia nr 1099/2008. Przeciwnie, mogą one spełnić obowiązek utrzymywania zapasów interwencyjnych nałożony na nie na mocy tego art. 3, utrzymując zapasy interwencyjne składające się wyłącznie z niektórych z tych kategorii.

W przedmiocie pytania pierwszego

- 61 Poprzez pytanie pierwsze zadane w obydwu rozpatrywanych tu sprawach połączonych sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 3 i 8 dyrektywy 2009/119 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego obowiązek utworzenia i utrzymywania zapasów interwencyjnych może zostać nałożony na podmiot gospodarczy, który dokonał przywozu nośników energii objętych rozdziałem 3.4 załącznika A do rozporządzenia nr 1099/2008.
- 62 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 3 dyrektywy 2009/119 państwa członkowskie są zobowiązane do utrzymywania pewnego poziomu interwencyjnych zapasów naftowych.
- 63 Artykuł 8 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje w szczególności, że w celu wypełnienia obowiązków wynikających z art. 3 owej dyrektywy każde państwo członkowskie zapewnia wszystkim podmiotom gospodarczym, na które nakłada obowiązek przechowywania zapasów, prawo zlecenia przynajmniej części tych zadań KCZ lub innym podmiotom gospodarczym mającym nadwyżki zapasów lub dostępne pojemności magazynowe na terytorium Unii.
- 64 Z łącznej lektury tych dwóch przepisów wynika jednoznacznie, że – jak zresztą zgadzają się wszystkie strony i podmioty zainteresowane, które przedstawiły Trybunałowi swoje uwagi – państwa członkowskie mogą wypełnić ciążący na nich obowiązek utrzymywania zapasów interwencyjnych, nakładając obowiązki w zakresie przechowywania zapasów na podmioty gospodarcze.
- 65 Niemniej jednak ani wspomniane przepisy, ani żadne inne przepisy dyrektywy 2009/119 nie definiują pojęcia „podmiotu gospodarczego”. W tych okolicznościach w myśl utrwalonego orzecznictwa określenia znaczenia i zakresu tego terminu należy dokonać zgodnie z jego zwykłym znaczeniem w języku potocznym, przy jednoczesnym uwzględnieniu kontekstu, w którym pojęcie to zostało użyte, a także celów uregulowania, którego jest ono częścią (wyrok z dnia 12 czerwca 2018 r., Louboutin i Christian Louboutin, C-163/16, EU:C:2018:423, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 66 W tym względzie należy przede wszystkim stwierdzić, że termin „podmiot gospodarczy” odnosi się powszechnie do każdej osoby fizycznej lub prawnej prowadzącej działalność gospodarczą.
- 67 Następnie, co się tyczy kontekstu, w jakim termin ten jest używany, należy zauważyć, że art. 7 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2009/119 odróżnia w istocie podmiot gospodarczy w rozumieniu tej dyrektywy od KCZ, która zgodnie z brzmieniem tego przepisu „przybiera [...] postać organu lub agendy, których celem nie jest osiągnięcie zysku i które działają w interesie ogólnym”.
- 68 Wreszcie, w świetle celu dyrektywy 2009/119, polegającego na zapewnieniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa dostaw ropy naftowej w Unii, uzasadnione jest uznanie za podmioty gospodarcze w rozumieniu tej dyrektywy w szczególności podmiotów, których działalność ma związek z nośnikami energii objętymi rozdziałem 3.4 załącznika A do rozporządzenia nr 1099/2008. Są to w szczególności producenci i importerzy tych produktów, podmioty zajmujące się handlem tymi produktami, jak również wytwórcy, którzy wykorzystują je do celów produkcyjnych.
- 69 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie pierwsze zadane w obydwu rozpatrywanych tu sprawach połączonych należy odpowiedzieć, że art. 3 i 8 dyrektywy 2009/119 należy interpretować w ten sposób, iż nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego obowiązek utworzenia i utrzymywania zapasów interwencyjnych może zostać nałożony na podmiot gospodarczy, który dokonał przywozu nośników energii objętych rozdziałem 3.4 załącznika A do rozporządzenia nr 1099/2008.

W przedmiocie pytań od trzeciego do piątego

- 70 Poprzez zadane w obydwu rozpatrywanych tu sprawach połączonych pytania od trzeciego do piątego, które należy rozpatrzeć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy przepisy dyrektywy 2009/119 w związku z art. 17 i art. 52 ust. 1 Karty należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by dokonany przez podmiot gospodarczy przywóz nośników energii należących do kategorii produktów, o której mowa w rozdziale 3.4 załącznika A do rozporządzenia nr 1099/2008, powodował powstanie po stronie tego podmiotu obowiązku utworzenia i utrzymywania zapasów interwencyjnych nośnika energii należącego do innej kategorii produktów, o której mowa w tym rozdziale, i to nawet wówczas, gdy rzeczony podmiot nie wykorzystuje tego produktu w ramach swojej działalności gospodarczej, z którą ów produkt nie ma żadnego związku, a obowiązek ten stanowi dla owego podmiotu znaczne obciążenie finansowe.
- 71 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że z odpowiedzi udzielonych na pytania pierwsze i drugie zadane w obydwu rozpatrywanych tu sprawach połączonych wynika, iż zgodnie z art. 3 i 8 dyrektywy 2009/119 państwa członkowskie dysponują zakresem uznania przy określaniu składu zapasów interwencyjnych, które powinny utrzymywać na podstawie tego art. 3, i że mogą one nakładać obowiązki w zakresie przechowywania zapasów na podmioty gospodarcze, takie jak podmiot, który dokonał przywozu olejów smarowych lub koksu naftowego w rozumieniu odpowiednio pkt 3.4.20 i 3.4.23 rozdziału 3.4 załącznika A do rozporządzenia nr 1099/2008.
- 72 Wobec braku jakiegokolwiek wyraźnego przepisu dyrektywy 2009/119 i biorąc pod uwagę wspomniany zakres uznania, należy uznać, że owa dyrektywa nie stoi jako taka na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie, które postanowiło, że jego zapasy interwencyjne będą składać się wyłącznie z czterech kategorii produktów ropopochodnych, o których mowa w tym

rozdziale 3.4, nałożyło na podmiot gospodarczy obowiązek utworzenia i utrzymywania zapasów interwencyjnych jednej z tych kategorii, nawet jeśli nie jest ona związana z działalnością gospodarczą tego podmiotu.

- 73 Jednakże w świetle pytań sądu odsyłającego należy w drugiej kolejności zbadać, czy postanowienia Karty nie stoją na przeszkodzie uregulowaniu przewidzianemu taki obowiązek. O ile sąd ten ograniczył swoje pytania do wykładni art. 17 Karty, który gwarantuje prawo własności, oraz wykładni zasady proporcjonalności, o tyle strony i podmioty zainteresowane omówiły również, w szczególności na rozprawie, która odbyła się przed Trybunałem, zgodność tego uregulowania z wolnością prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu art. 16 Karty. W związku z tym, aby udzielić sądowi odsyłającemu pełnej i użytecznej odpowiedzi, należy wziąć pod uwagę art. 16 Karty w związku z jej art. 17.
- 74 W tym względzie należy przypomnieć, że zakres stosowania Karty w odniesieniu do działań państw członkowskich został określony w jej art. 51 ust. 1, zgodnie z którym postanowienia Karty mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii (wyroki: z dnia 13 czerwca 2017 r., Florescu i in., C-258/14, EU:C:2017:448, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 27 stycznia 2022 r., Sātiņi-S, C-234/20, EU:C:2022:56, pkt 51).
- 75 Tymczasem, jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 74 opinii, w przypadku gdy państwo członkowskie przyjmuje środki w ramach wykonywania zakresu uznania przyznanego mu na mocy aktu Unii, takiego jak dyrektywa 2009/119, i nakłada na podmioty gospodarcze w rozumieniu tej dyrektywy obowiązki w zakresie przechowywania zapasów w celu wypełnienia obowiązków ciężających na nim na mocy art. 3 wspomnianej dyrektywy, należy uznać, że stosuje ono prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty.
- 76 Stosownie do art. 16 Karty uznaje się wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi. Ochrona przyznana przez ten artykuł obejmuje wolność prowadzenia działalności gospodarczej i handlowej, swobodę zawierania umów i wolną konkurencję (wyroki: z dnia 22 stycznia 2013 r., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, pkt 42; a także z dnia 16 lipca 2020 r., Adusbef i in., C-686/18, EU:C:2020:567, pkt 82).
- 77 Zgodnie z art. 17 ust. 1 Karty każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem i nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny.
- 78 Niemniej jednak wolność prowadzenia działalności gospodarczej i prawo własności nie są uprawnieniami bezwzględnie (zob. podobnie wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Adusbef i in., C-686/18, EU:C:2020:567, pkt 83, 85).
- 79 Otóż z art. 52 ust. 1 Karty wynika, że dopuszcza się wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności uznanych w Karcie, takich jak wolność prowadzenia działalności gospodarczej i prawo własności, o ile ograniczenia te są przewidziane ustawą, szanują istotę tych praw

i wolności, a ponadto, z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, są one konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

- 80 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że nałożony na podmiot gospodarczy obowiązek utworzenia i utrzymywania przez okres jednego roku, we własnym imieniu i z własnych środków, zapasów interwencyjnych produktu ropopochodnego, a mianowicie ciężkiego oleju opałowego, który nie jest związany z jego działalnością gospodarczą, może ograniczać jego wolność prowadzenia działalności gospodarczej i jego prawo własności.
- 81 W tym względzie w zakresie, w jakim ograniczenie to jest przewidziane we właściwych przepisach krajowych, w niniejszym przypadku ZZNN, należy je uznać za przewidziane ustawą w rozumieniu art. 52 ust. 1 Karty.
- 82 Co się tyczy istoty prawa własności i wolności prowadzenia działalności gospodarczej, należy zauważyć, że obowiązek utworzenia i utrzymywania zapasów interwencyjnych, który jest zresztą ograniczony w czasie, nie prowadzi do pozbawienia własności, a zatem nie stanowi interwencji naruszającej samą istotę prawa własności. Podobnie, ponieważ taki obowiązek nie uniemożliwia co do zasady wykonywania działalności przez dany podmiot gospodarczy, szanuje on również istotę wolności prowadzenia działalności gospodarczej (zob. analogicznie wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Adusbef i in., C-686/18, EU:C:2020:567, pkt 89).
- 83 Jeśli chodzi o cele realizowane przez ZZNN i przez obowiązki w zakresie przechowywania zapasów nałożone na podstawie tej ustawy na skarżące w postępowaniach głównych, sąd odsyłający wyjaśnia, że zmierzają one do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw ropy naftowej.
- 84 Taki cel stanowi uznawany przez Unię cel interesu ogólnego w rozumieniu art. 52 ust. 1 Karty. Trybunał orzekł już bowiem, że utrzymywanie na terytorium krajowym zapasów produktów ropopochodnych pozwalających na zapewnienie ciągłości dostaw stanowi cel bezpieczeństwa publicznego (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 lipca 1984 r., Campus Oil i in., 72/83, EU:C:1984:256, pkt 35; a także z dnia 25 października 2001 r., Komisja/Grecja, C-398/98, EU:C:2001:565, pkt 29), którego znaczenie w odniesieniu do ropy naftowej zostało odzwierciedlone w dyrektywie 2009/119 (zob. podobnie wyrok z dnia 10 listopada 2011 r., Komisja/Portugalia, C-212/09, EU:C:2011:717, pkt 82).
- 85 Tymczasem uregulowanie krajowe takie jak uregulowanie będące przedmiotem postępowania głównych przewidujące możliwość nałożenia na podmioty gospodarcze obowiązków w zakresie przechowywania w celu spełnienia obowiązku utrzymywania zapasów interwencyjnych ciężącego na danym państwie członkowskim na podstawie art. 3 dyrektywy 2009/119, a tym samym nałożenie takich obowiązków na owe podmioty, wydają się odpowiednie do osiągnięcia tego celu.
- 86 Wreszcie, jeśli chodzi o proporcjonalność obowiązków w zakresie przechowywania zapasów, które mogą zostać nałożone na podmioty gospodarcze na podstawie takiego uregulowania krajowego, w zakresie, w jakim owe obowiązki dotyczą produktów ropopochodnych innych niż te, które są wykorzystywane przez wspomniane podmioty w ramach ich działalności, do sądu odsyłającego należy ocena tej proporcjonalności poprzez dokonanie całościowej oceny wszystkich istotnych okoliczności sporów w postępowaniach głównych.

- 87 W tym względzie ów sąd powinien uwzględnić warunki, na jakich wspomniane podmioty mogą na podstawie przepisów krajowych transponujących art. 8 dyrektywy 2009/119 zlecić przynajmniej część swoich obowiązków w zakresie przechowywania zapasów KCZ lub innemu podmiotowi gospodarczemu w Unii. W tym zakresie, jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 79 opinii, realną możliwość zlecenia po rozsądnych kosztach rzeczonych obowiązków w zakresie przechowywania zapasów KCZ lub innemu podmiotowi gospodarczemu należy uznać za gwarancję, że obowiązki te są proporcjonalne.
- 88 Sąd odsyłający powinien także wziąć pod uwagę zakres przedmiotowych obowiązków w odniesieniu do wymaganego czasu przechowywania oraz ilości produktów ropopochodnych, które mają być przechowywane, jak również możliwość dzierżawy, a nawet nabycia i odsprzedaży zapasów po upływie okresu obowiązkowego przechowywania. Okoliczność, że nałożony obowiązek przechowywania zapasów jest ograniczony w czasie do określonej z góry ilości, również może przemawiać za wnioskiem, że obowiązki te są proporcjonalne.
- 89 Sąd ten będzie musiał jeszcze rozważyć skutki finansowe obowiązków w zakresie przechowywania zapasów w stosunku do wielkości odnośnych podmiotów gospodarczych i obrotu generowanego przez nie w ramach ich działalności, a także porównać te skutki z obciążeniem nałożonym na wszystkie inne podmioty gospodarcze podlegające obowiązkom w zakresie przechowywania zapasów. W tym względzie, biorąc ponadto pod uwagę motyw 11 dyrektywy 2009/119, okoliczność, że nałożenie obowiązku przechowywania zapasów wiąże się z poważnym ryzykiem dla bytu ekonomicznego danego podmiotu gospodarczego lub może w istotny sposób wpłynąć na jego pozycję konkurencyjną, stanowi wskazówkę co do nieproporcjonalnego charakteru tego obowiązku, chyba że towarzyszy mu odpowiednia rekompensata.
- 90 W świetle powyższych rozważań art. 16 Karty w związku z jej art. 17 oraz art. 52 ust. 1 nie stoją na przeszkodzie nałożeniu na podmiot gospodarczy obowiązku utworzenia i utrzymywania zapasów interwencyjnych produktów niezwiązanych z działalnością tego podmiotu, i to nawet wówczas, gdy jego wykonanie pociąga za sobą znaczne obciążenie finansowe dla tego podmiotu, z zastrzeżeniem oceny proporcjonalności tego obowiązku.
- 91 Biorąc pod uwagę całość powyższych względów, na pytania od trzeciego do piątego zadane w obydwu rozpatrywanych tu sprawach połączonych należy odpowiedzieć, że przepisy dyrektywy 2009/119 w związku z art. 16 i 17 oraz art. 52 ust. 1 Karty należy interpretować w ten sposób, iż nie stoją one na przeszkodzie temu, by dokonany przez podmiot gospodarczy przywóz nośników energii należących do kategorii produktów, o której mowa w rozdziale 3.4 załącznika A do rozporządzenia nr 1099/2008, powodował powstanie po stronie tego podmiotu obowiązku utworzenia i utrzymywania zapasów interwencyjnych nośnika energii należącego do innej kategorii produktów, o której mowa w tym rozdziale, i to nawet wówczas, gdy rzeczony podmiot nie wykorzystuje tego produktu w ramach swojej działalności gospodarczej, z którą ów produkt nie ma żadnego związku, a obowiązek ten stanowi dla owego podmiotu znaczne obciążenie finansowe, pod warunkiem że wspomniany obowiązek jest proporcjonalny.

W przedmiocie kosztów

- 92 Dla stron w postępowaniach głównych niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 3 dyrektywy Rady 2009/119/WE z dnia 14 września 2009 r. nakładającej na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych, zmienionej dyrektywą wykonawczą Komisji (UE) 2018/1581 z dnia 19 października 2018 r., w związku z art. 1 oraz art. 2 akapit pierwszy lit. i) i j) dyrektywy 2009/119, ze zmianami,

należy interpretować w ten sposób, że:

państwa członkowskie nie są zobowiązane do utrzymywania zapasów interwencyjnych wszystkich kategorii nośników energii wskazanych w rozdziale 3.4 załącznika A do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1099/2008 z dnia 22 października 2008 r. w sprawie statystyki energii, zmienionego rozporządzeniem Komisji (UE) 2019/2146 z dnia 26 listopada 2019 r. Przeciwnie, mogą one spełnić obowiązek utrzymywania zapasów interwencyjnych nałożony na nie na mocy tego art. 3, utrzymując zapasy interwencyjne składające się wyłącznie z niektórych z tych kategorii.

- 2) Artykuły 3 i 8 dyrektywy 2009/119, zmienionej dyrektywą wykonawczą 2018/1581,

należy interpretować w ten sposób, że:

nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego obowiązek utworzenia i utrzymywania zapasów interwencyjnych może zostać nałożony na podmiot gospodarczy, który dokonał przywozu nośników energii objętych rozdziałem 3.4 załącznika A do rozporządzenia nr 1099/2008, zmienionego rozporządzeniem 2019/2146.

- 3) Przepisy dyrektywy 2009/119, zmienionej dyrektywą wykonawczą 2018/1581, w związku z art. 16 i 17 oraz art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

należy interpretować w ten sposób, że:

nie stoją one na przeszkodzie temu, by dokonany przez podmiot gospodarczy przywóz nośników energii należących do kategorii produktów, o której mowa w rozdziale 3.4 załącznika A do rozporządzenia nr 1099/2008, zmienionego rozporządzeniem 2019/2146, powodował powstanie po stronie tego podmiotu obowiązku utworzenia i utrzymywania zapasów interwencyjnych nośnika energii należącego do innej kategorii produktów, o której mowa w tym rozdziale, i to nawet wówczas, gdy rzeczony podmiot nie wykorzystuje tego produktu w ramach swojej działalności gospodarczej, z którą ów produkt nie ma żadnego związku, a obowiązek ten stanowi dla owego podmiotu znaczne obciążenie finansowe, pod warunkiem że wspomniany obowiązek jest proporcjonalny.

Podpisy