



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 30. aprila 2024*

„Predhodno odločanje – Energetika – Direktiva 2009/119/ES – Oskrba z zalogami surove nafte in/ali naftnih derivatov – Člen 3 – Obveznost držav članic glede vzdrževanja varnostnih zalog – Člen 8 – Gospodarski subjekti – Uredba (ES) št. 1099/2008 – Statistika energetike – Nacionalna ureditev, ki dovoljuje, da se gospodarskemu subjektu naloži obveznost oblikovanja in vzdrževanja varnostne zaloge naftnega derivata, tudi če ta derivat ni povezan z gospodarsko dejavnostjo tega subjekta – Listina Evropske unije o temeljnih pravicah – Člen 16 – Svoboda gospodarske pobude – Člen 17 – Lastninska pravica“

V združenih zadevah C-395/22 in C-428/22,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ju je vložilo Administrativen sad – Varna (upravno sodišče v Varni, Bolgarija) z odločbama z dne 3. in 14. junija 2022, ki sta na Sodišče prispeli 14. oziroma 28. junija 2022, v postopkih

„**Trade Express-L**“ OOD (C-395/22),

„**DEVNIA TSIMENT**“ AD (C-428/22)

proti

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

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi K. Jürimäe (poročevalka), predsednica senata, N. Piçarra in N. Jääskinen, sodnika,

generalni pravobranilec: A. Rantos,

sodna tajnica: R. Stefanova-Kamisheva, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 5. julija 2023,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za „DEVNIA TSIMENT“ AD E. Evtimov, Y. Mateeva, S. Vasilev, V. Vidolov, advokati, in B. Lazarov,

* Jezik postopka: bolgarščina.

- za bolgarsko vlado T. Mitova in L. Zaharieva, agentki,
- za nizozemsko vlado E. M. M. Besselink, M. K. Bulterman in C. S. Schillemans, agentke,
- za slovaško vlado S. Ondrášiková, agentka,
- za Evropsko komisijo V. Bozhilova, B. De Meester in C. Georgieva, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 19. oktobra 2023
izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago člena 1, člena 2, prvi odstavek, točki (i) in (j), ter členov 3 in 8 Direktive Sveta 2009/119/ES z dne 14. septembra 2009 o obveznosti držav članic glede vzdrževanja minimalnih zalog surove nafte in/ali naftnih derivatov (UL 2009, L 265, str. 9), kakor je bila spremenjena z Izvedbeno direktivo Komisije (EU) 2018/1581 z dne 19. oktobra 2018 (UL 2018, L 263, str. 57) (v nadaljevanju: Direktiva 2009/119), člena 2(d) Uredbe (ES) št. 1099/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2008 o statistiki energetike (UL 2008, L 304, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) 2019/2146 z dne 26. novembra 2019 (UL 2019, L 325, str. 43) (v nadaljevanju: Uredba št. 1099/2008), ter člena 17 in člena 52(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 2 Ta predloga sta bila vložena v okviru sporov med družbo „Trade Express-L“ OOD (v nadaljevanju: Trade Express) (C-395/22) oziroma družbo „DEVNIA TSIMENT“ AD (v nadaljevanju: Devnia Tsiment) (C-428/22) na eni strani ter Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia „Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi“ (podpredsednik nacionalne agencije za državne rezerve in vojaške zaloge) na drugi v zvezi z zakonitostjo sklepov, ki jih je sprejel zadnjenavedeni in s katerima je tema družbama naložena obveznost oblikovanja in vzdrževanja varnostnih zalog težkega kurilnega olja za obdobje enega leta.

Pravni okvir

Sporazum IEA

- 3 S Sporazumom o mednarodnem programu za energijo, podpisanim 18. novembra 1974 v Parizu (v nadaljevanju: Sporazum IEA), je bila v okviru Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj ustanovljena Mednarodna agencija za energijo (IEA).

Pravo Unije

Direktivi 68/414/ES in 2006/67/ES

- 4 Prva pravila o ureditvi varnostnih zalog nafte in naftnih derivatov so bila uvedena z Direktivo Sveta 68/414/EGS z dne 20. decembra 1968 o obveznosti držav članic EGS glede vzdrževanja minimalnih zalog surove nafte in/ali naftnih derivatov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 12, zvezek 1, str. 29).
- 5 Direktiva 68/414, kakor je bila nazadnje spremenjena z Direktivo Sveta 98/93/ES z dne 14. decembra 1998 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 12, zvezek 2, str. 68) (v nadaljevanju: Direktiva 68/414), je bila razveljavljena z Direktivo Sveta 2006/67/ES z dne 24. julija 2006 o obveznosti držav članic glede vzdrževanja minimalnih zalog surove nafte in/ali naftnih derivatov (UL 2006, L 217, str. 8). Direktiva 2006/67 pa je bila razveljavljena z Direktivo 2009/119. Za spora o glavni stvari se *ratione temporis* uporablja zadnjenavedena direktiva.
- 6 Člen 1(1) Direktive 68/414, ki se v bistvu ujema s členom 1(1) Direktive 2006/67, je določal:
- „Države članice sprejmejo ustrezne zakone in druge predpise, da s pridržkom določb člena 7 na ozemlju Evropske skupnosti ves čas vzdržujejo svoje zaloge naftnih derivatov na ravni, ki pri vsaki kategoriji naftnih derivatov, naštetih v členu 2, ustreza povprečni dnevni domači porabi najmanj 90 dni v preteklem koledarskem letu iz člena 4.“
- 7 Člen 2, prvi odstavek, Direktive 68/414, ki se v bistvu ujema s členom 2, prvi odstavek, Direktive 2006/67, je določal:
- „Izračun domače porabe temelji na naslednjih kategorijah proizvodov:
- motorni bencin in letalsko gorivo (letalski bencin in gorivo za reaktivne motorje na osnovi bencina),
 - plinsko olje, dizelsko gorivo, kerozin in gorivo za reaktivne motorje na osnovi kerozina,
 - kurilna olja.“

Direktiva 2009/119

- 8 V uvodnih izjavah 3, 5, 8, 11, 21 in 33 Direktive 2009/119 je navedeno:
- „(3) Evropski svet je v akcijskem načrtu (2007–2009) z naslovom ‚Energetska politika za Evropo‘ zlasti poudaril, da je treba izboljšati varnost oskrbe za Evropsko unijo [...] kot celoto in za vsako državo članico, med drugim s ponovnim pregledom mehanizmov Unije za vzdrževanje zalog nafte, predvsem glede razpoložljivosti nafte v primeru krize.
- [...]

(5) V skladu z Direktivo [2006/67] se zaloge izračunajo glede na povprečno dnevno domačo porabo v preteklem koledarskem letu. Nasprotno se obveznosti v skladu s [Sporazumom IEA] izračunajo na podlagi neto uvoza nafte in naftnih derivatov. Zaradi tega in zaradi drugih razlik pri metodologiji je treba prilagoditi metodologijo izračunavanja obveznosti vzdrževanja zalog, pa tudi metodologijo izračunavanja varnostnih zalog Skupnosti, da bi ju približali tistim, ki se uporabljajo pri izvajanju Sporazuma [IEA]

[...]

(8) Razpoložljivost zalog nafte in zaščita oskrbe z energijo sta bistvena dejavnika javne varnosti držav članic in Skupnosti. Obstoj osrednjih organov za vzdrževanje zalog v Skupnosti omogoča približevanje k tem ciljem. Da bi zadevnim državam članicam omogočili kar najboljšo uporabo njihovega nacionalnega prava za opredelitev statusa njihovega osrednjega organa za vzdrževanje zalog, hkrati pa ublažili finančno breme vzdrževanja zalog za končne uporabnike, zadostuje, da se prepove uporaba zalog za komercialne namene, medtem ko se vzdrževanje zalog kjer koli v Skupnosti dovoli kateremu koli osrednjemu organu za vzdrževanje zalog.

[...]

(11) Države članice bi morale zagotoviti absolutno razpoložljivost vseh zalog, katerih vzdrževanje nalaga zakonodaja Skupnosti. Da bi bila taka razpoložljivost zagotovljena, lastninska pravica do zalog ne bi smela trpeti nobenih omejitev, ki bi ovirale njihovo uporabo v primeru motenj pri oskrbi z nafto. Naftni derivati podjetij, ki so izpostavljeni resnim tveganjem postopkov izvršbe na njihovem premoženju, se ne bi smeli upoštevati. Če imajo gospodarski subjekti obveznost vzdrževanja zalog, bi se lahko začetek stečajnega postopka ali postopka prisilne poravnave štel kot opozorilno znamenje takega tveganega položaja.

[...]

(21) Da bi se izognili podvajanju poročil o različnih kategorijah derivatov, ki jih morajo zagotavljati države članice, bi morala Uredba (ES) št. 1099/2008 [...] služiti kot referenca za različne kategorije naftnih derivatov iz te direktive.

[...]

(33) Ker cilja te direktive, torej vzdrževanje visoke stopnje varnosti oskrbe z nafto v Skupnosti z zanesljivimi in preglednimi mehanizmi, ki temeljijo na solidarnosti med državami članicami, in ob spoštovanju pravil notranjega trga in konkurence, države članice ne morejo zadovoljivo doseči in ker je ta cilj zaradi obsega in učinka ukrepa mogoče lažje uresničiti na ravni Skupnosti, lahko Skupnost sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 Pogodbe [ES]. V skladu z načelom sorazmernosti iz navedenega člena, ta direktiva ne prekoračuje okvirov, ki so potrebni za doseganje navedenega cilja.“

9 Člen 1 Direktive 2009/119, naslovljen „Cilj“, določa:

„Ta direktiva določa pravila, namenjena zagotavljanju visoke stopnje varnosti oskrbe z nafto v Skupnosti z zanesljivimi in preglednimi mehanizmi, ki temeljijo na solidarnosti med državami članicami, vzdrževanju minimalnih zalog surove nafte in/ali naftnih derivatov in vzpostavitev proceduralnih sredstev, potrebnih za odpravljanje morebitnega resnega pomanjkanja.“

10 Člen 2, prvi odstavek, točke (f), (i), (j) in (l), te direktive vsebuje te opredelitve:

„V tej direktivi:

[...]

(f) ‚osrednji organ za vzdrževanje zalog‘ pomeni organ ali službo, katerima se lahko dodelijo pristojnosti za delovanje za pridobivanje, vzdrževanje ali prodajanje zalog nafte, vključno z varnostnimi zalogami in posebnimi zalogami;

[...]

(i) ‚zaloge nafte‘ pomenijo zaloge energetskih proizvodov iz poglavja 3.4 Priloge A k Uredbi (ES) št. 1099/2008[, kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) 2017/2010 z dne 9. novembra 2017 (UL 2017, L 292, str. 3)];

(j) ‚varnostne zaloge‘ pomeni zaloge nafte, ki jih mora vsaka država članica vzdrževati v skladu s členom 3;

[...]

(l) ‚posebne zaloge‘ pomeni zaloge nafte, ki izpolnjujejo pogoje iz člena 9“.

11 Člen 3 navedene direktive, naslovljen „Varnostne zaloge – izračun obveznosti vzdrževanja zalog“, v odstavku 1 določa:

„Države članice sprejmejo vse ustrezne zakone in druge predpise, s katerimi najpozneje do 31. decembra 2012 zagotovijo, da bodo skupne zaloge, stalno vzdrževane v njihovo korist na ozemlju Skupnosti, ustrezale najmanj dnevni povprečni neto uvozu za 90 dni ali dnevni povprečni domači porabi za 61 dni, glede na to, katera količina je večja.“

12 Člen 4 iste direktive, ki se nanaša na „[i]zračunavanje zalog“, v odstavku 1 določa:

„Višina vzdrževanih zalog se izračuna v skladu z metodami iz Priloge III. [...]“

13 Člen 7(1) Direktive 2009/119 v zvezi z osrednjimi organi za vzdrževanje zalog določa:

„Države članice lahko vzpostavijo osrednje organe za vzdrževanje zalog.

Vsaka država članic[a] lahko vzpostavi samo en osrednji organ za vzdrževanje zalog ali podoben organ. Država članica lahko vzpostavi svoj osrednji organ za vzdrževanje zalog kjer koli v Skupnosti.

Kjer država članica vzpostavi svoj osrednji organ za vzdrževanje zalog, ima slednji obliko neprofitnega organa ali službe in deluje v splošnem interesu ter se ne šteje kot gospodarski subjekt v smislu te direktive.“

14 Člen 8 te direktive, naslovljen „Gospodarski subjekti“, določa:

„1. Vsaka država članica skrbi za to, da se gospodarskim subjektom, katerim je za izpolnitev njenih obveznosti iz člena 3 naložila obveznost vzdrževanja zalog, dodeli pravica, da te obveznosti najmanj delno in po njihovi izbiri prenese na:

- (a) osrednje organe za vzdrževanje zalog države članice, za račun katere se hranijo zaloge;
- (b) enega ali več osrednjih organov za vzdrževanje zalog, ki so izrazili pripravljenost, da hranijo te zaloge, če je takšen prenos vnaprej odobrila država članica, za račun katere se hranijo zaloge, in vse države članice, na ozemlju katerih se hranijo zaloge;
- (c) druge gospodarske subjekte, ki imajo presežne zaloge ali razpoložljive zmogljivosti za vzdrževanje zalog zunaj ozemlja države članice, za račun katere se hranijo zaloge v Skupnosti, če je takšen prenos obveznosti vnaprej odobrila država članica, za račun katere se hranijo zaloge, in vse države članice, na ozemlju katerih se hranijo zaloge, in/ali
- (d) druge gospodarske subjekte, ki imajo presežne zaloge ali razpoložljive zmogljivosti za vzdrževanje zalog na ozemlju države članice za račun katerih se hranijo zaloge, če je takšen prenos obveznosti vnaprej sporočen državi članici. Države članice lahko določijo omejitve ali pogoje za take prenose.

[...]

2. Vsaka država članica lahko omeji pravico prenosa tistim gospodarskim subjektom, katerim predpisuje ali je predpisala obveznost vzdrževanja zalog.

Vendar, kjer take omejitve omejujejo pravico gospodarskega subjekta, da prenese obveznost, ki je manjša kot 10 % obveznosti vzdrževanja zalog, ki mu je naložena, država članica zagotovi, da je vzpostavila osrednji organ za vzdrževanje zalog, ki mora sprejeti količino prenosa, potrebno za zaščito pravice gospodarskega subjekta, da prenese vsaj 10 % obveznosti vzdrževanja zalog, ki mu je naložena.

Najnižji odstotek iz tega odstavka se poveča z 10 % na 30 % do 31. decembra 2017.

[...]“

15 Člen 9 navedene direktive, naslovljen „Posebne zaloge“, določa:

„1. Vsaka država članica se lahko zaveže za vzdrževanje minimalnih zalog nafte, izračunanih s številom dni porabe, v skladu s pogoji iz tega člena.

Posebne zaloge so last države članice ali osrednjega organa za vzdrževanje zalog, ki ga je država članica ustanovila, in se vzdržujejo na ozemlju Skupnosti.

2. Posebne zaloge so lahko sestavljene le iz ene ali več kategorij naslednjih derivatov, kot so opredeljeni v poglavju 3.4 Priloge A k Uredbi (ES) št. 1099/2008[, kakor je bila spremenjena z Uredbo 2017/2010]:

– etan,

- UNP,
- motorni bencin,
- letalski bencin,
- bencinsko reaktivno gorivo (petrolejsko reaktivno gorivo ali JP4),
- reaktivno letalsko gorivo,
- drugi kerozini,
- plinsko olje/dizelsko gorivo (destilirano pogonsko gorivo),
- kurilno olje (z visoko in nizko vsebnostjo žvepla),
- beli špirit in posebni bencini,
- maziva,
- bitumen,
- parafinski voski,
- naftni koks.

[...]

5. Posamezna država članica, ki se ni zavezala, da bo celo leto zadevnega koledarskega leta vsaj 30 dni vzdrževala posebne zaloge [da bo celo leto zadevnega koledarskega leta vzdrževala vsaj za 30 dni posebnih zalog], zagotovi, da je vsaj ena tretjina njene obveznosti vzdrževanja zalog v obliki derivatov, sestavljenih v skladu z odstavkoma 2 in 3.

[...]“

- 16 Priloga III k isti direktivi, naslovljena „Metode za izračun vzdrževane ravni zalog“, v šestem odstavku določa:

„Države članice lahko:

- (a) bodisi vključijo vse druge zaloge naftnih derivatov, opredeljenih v poglavju 3.4 Priloge A k Uredbi (ES) št. 1099/2008[, kakor je bila spremenjena z Uredbo 2017/2010], in izračunajo ekvivalent surove nafte tako, da količine pomnožijo s faktorjem 1,065; ali
- (b) bodisi vključijo samo naslednje derivate: motorni bencin, letalski bencin, bencinsko reaktivno gorivo (petrolejsko reaktivno gorivo ali JP4), reaktivno letalsko gorivo, druge kerozine, plinsko olje/dizelsko gorivo (destilirano pogonsko gorivo), kurilno olje (z visoko in nizko vsebnostjo žvepla), in določijo ekvivalent surove nafte tako, da količine pomnožijo s faktorjem 1,2.“

Uredba št. 1099/2008

- 17 V členu 2(d) Uredbe št. 1099/2008 je za namene te uredbe pojem „energenti“ opredeljen tako, da pomeni „goriva, toploto, obnovljive vire energije, električno energijo ali katero koli drugo obliko energije“.
- 18 Priloga A k navedeni uredbi je naslovljena „Terminološka pojasnila“. Poglavje 3.4 te priloge se nanaša na pojem „[n]afta (surova nafta in naftni derivati)“, pod katerega spadajo med drugim kurilno olje (težko kurilno olje), maziva in naftni koks v smislu točk 3.4.18, 3.4.20 oziroma 3.4.23 navedene priloge.

Bolgarsko pravo

- 19 Člen 2(1) Zakon za zapasite ot neft i neftoprodukti (zakon o zalogah nafte in naftnih derivatov, DV št. 15 z dne 15. februarja 2013) v različici, ki se uporablja za spora o glavni stvari (v nadaljevanju: ZZNN), določa:

„Na podlagi tega zakona se oblikujejo, vzdržujejo, osvežujejo, uporabljajo, obnavljajo in nadzorujejo varnostne zaloge nafte in spodaj navedenih kategorij naftnih derivatov:

1. motorni bencin;
2. plinsko olje, goriva na kerozinski bazi in dizelsko gorivo;
3. težko kurilno olje;
4. utekočinjeni naftni plin.“

- 20 Člen 3(4) ZZNN določa:

„Zavezanci sami na lastne stroške in s svojimi sredstvi organizirajo in financirajo oblikovanje, vzdrževanje, osveževanje in obnavljanje ravni varnostnih zalog, ki so jim odrejene.“

- 21 Člen 12 ZZNN določa:

„(1) [...] Predsednik [nacionalne agencije za državne rezerve in vojaške zaloge] vsako leto najpozneje do 30. aprila določi varnostne zaloge, ki jih morajo oblikovati in vzdrževati zavezanci in državno podjetje ‚Darzhavna petrolna compania‘ [(Nacionalna naftna družba)], s sklepi o določitvi celotnih in individualnih ravni zalog [...]

[...]

(4) Ravni varnostnih zalog vsakega zavezanca se določijo v sorazmerju z njegovim deležem skupnega neto uvoza in pridobitev znotraj Skupnosti ali skupne domače porabe v predhodnem koledarskem letu glede na skupni delež vseh zavezanih subjektov.

[...]

(11) Vsaki bolgarski ali tuji fizični ali pravni osebi, ki je registrirana kot trgovec, in njenim podružnicam, ki je v prejšnjem koledarskem letu iz pridobitev znotraj Skupnosti uvažala in/ali

dostavljala na ozemlje države mazivna olja (vključno z osnovnimi olji), bitumen, parafinske voske, naftni koks, katran in žveplo, se določi raven varnostnih zalog v obliki težkega kurilnega olja.“

22 Člen 21 ZZNN določa:

„(1) Varnostne zaloge se lahko vzdržujejo v obliki nafte in/ali naftnih derivatov iz člena 2(1).

[...]

(11) Ravni varnostnih zalog težkega kurilnega olja, določene na podlagi neto uvoza in pridobitev znotraj Skupnosti ali povprečne dnevne porabe, se lahko do 100 % oblikujejo in vzdržujejo v obliki plinskega olja, motornega bencina in/ali dizelskega goriva, pri čemer mora biti količina enaka količini zaloge težkega kurilnega olja, za katero se zahteva zamenjava.

[...]“

Spora o glavni stvari, vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

- 23 Družba Trade Express, tožeča stranka v sporu, ki je podlaga za zadevo C-395/22, je v Bolgariji prijavila pridobitve znotraj Skupnosti, ki so se nanašale na 89,6 tone mazivnih olj v letu 2020. Ta mazivna olja, ki ustrezajo točki 3.4.20 Priloge A k Uredbi št. 1099/2008, so bila namenjena prodaji.
- 24 Družba Devnia Tsiment, tožeča stranka v sporu, ki je podlaga za zadevo C-428/22, je v letu 2020 v Bolgarijo uvozila 34.657,39 tone naftnega koksa. Ta naftni koks, ki je zajet s točko 3.4.23 Priloge A k Uredbi št. 1099/2008, se uporablja v mineraloškem postopku za proizvodnjo cementa v obliki klinkerja.
- 25 Zaradi teh dejavnosti je podpredsednik nacionalne agencije za državne rezerve in vojaške zaloge z dvema sklepoma z dne 28. aprila 2021 oziroma z dne 29. aprila 2021 družbama Devnia Tsiment oziroma Trade Express odredil, naj v obdobju od 1. julija 2021 do 30. junija 2022 na lastne stroške in s svojimi sredstvi oblikujeta in vzdržujeta ravni varnostnih zalog težkega kurilnega olja. Družba Devnia Tsiment je morala oblikovati tako varnostno zalogo za količino 7806,058 tone, družba Trade Express pa za količino 15,947 tone.
- 26 Vsaka od teh družb je pri Administrativen sad – Varna (upravno sodišče v Varni, Bolgarija), ki je predložitveno sodišče v obravnavanih zadevah, vložila tožbo za odpravo sklepa, ki se nanaša nanjo. V bistvu izpodbijata obveznost, da na lastne stroške oblikujeta varnostne zaloge težkega kurilnega olja, medtem ko naj ta naftni derivat ne bi bil predmet njenih gospodarskih dejavnosti.
- 27 Navedeno sodišče ugotavlja, da družbi Trade Express in Devnia Tsiment leta 2020 nista opravljali nobene gospodarske dejavnosti z drugimi vrstami proizvodov, naštetimi v poglavju 3.4 Priloge A k Uredbi št. 1099/2008, kot z mazivnimi olji in naftnim koksom. Poudarja, da ti družbi nimata niti količin varnostnih zalog težkega kurilnega olja, ki se zahtevajo s sklepoma iz točke 25 te sodbe, niti skladišča za shranjevanje takih zalog. Zato naj bi oblikovanje in skladiščenje ravnih varnostnih zalog, določenih s tema sklepoma, zanju pomenila veliko finančno breme.

- 28 V tem okviru navedeno sodišče dvomi o združljivosti ZZNN z določbami Direktive 2009/119 v povezavi z Listino, in sicer v delu, v katerem ta zakon dovoljuje, da se družbam, kot sta družbi Trade Express in Devnia Tsiment, naloži obveznost oblikovanja in vzdrževanja varnostnih zalog naftnih derivatov, ki niso povezani z njihovimi dejavnostmi.
- 29 Iz uvodne izjave 33, člena 2, prvi odstavek, točki (i) in (j), ter členov 3 in 8 Direktive 2009/119 naj bi namreč v bistvu izhajalo, da je njen namen oblikovati varnostne zaloge vseh derivatov, navedenih v poglavju 3.4 Priloge A k Uredbi št. 1099/2008.
- 30 ZZNN pa naj bi določal oblikovanje takih zalog le za nafto in štiri naftne derivate, med katerimi je težko kurilno olje. S tem zakonom naj bi se tako vsakemu gospodarskemu subjektu, ki je uvažal derivate iz tega poglavja, nalagala obveznost, da oblikuje in vzdržuje varnostne zaloge enega od teh zadnjenavedenih derivatov.
- 31 Poleg tega po mnenju predložitvenega sodišča obveznost, da gospodarski subjekt vzdržuje zalogo naftnega derivata, ki ga ne uporablja v okviru svojih gospodarskih dejavnosti, ta subjekt zavezuje, da kupi ali si izposodi – ob delnem prenosu svoje obveznosti – potrebno količino tega derivata in jo skladišči skladno z regulativnimi zahtevami. To naj bi mu povzročilo finančno breme in naj bi lahko vplivalo na pravila notranjega trga in konkurence. Splošna sistematika Direktive 2009/119 in zahteva po doslednosti naj bi govorili bolj v prid razlagi, da naj se takemu subjektu naložijo obveznosti v naravi, in sicer obveznost vzdrževanja zalog energenta, ki spada v njegove gospodarske dejavnosti, da se zagotovi razumno ravnovesje med javnimi interesi Unije in zasebnimi interesi.
- 32 V teh okoliščinah je Administrativen sad – Varna (upravno sodišče v Varni) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja v zadevi C-395/22:

- „1. Ali je treba uvodno izjavo 33, člen 1, člen 3, člen 8 ter člen 2[, prvi odstavek, točki](i) in (j)[, Direktive 2009/119] ob upoštevanju cilja [te direktive] in člena 2(d) [Uredbe št. 1099/2008] ter glede na načelo sorazmernosti iz člena 52(1) v povezavi s členom 17 [Listine] razlagati tako, da nasprotujejo nacionalnim predpisom, ki se obravnavajo v postopku v glavni stvari in v skladu s katerimi se osebam, ki so pridobivale mazivna olja znotraj Skupnosti v skladu s točko 3.4.20 Priloge A k [Uredbi št. 1099/2008] (oziroma ki so bile uvozniki takih mazalnih olj) lahko naloži obveznost oblikovanja varnostnih zalog?
2. Ali je treba uvodno izjavo 33, člen 1, člen 3, člen 8 ter člen 2[, prvi odstavek, točki](i) in (j)[, Direktive 2009/119] ob upoštevanju cilja [te direktive] ter glede na načelo sorazmernosti iz člena 52(1) [Listine] v povezavi s členom 17 [te listine] razlagati tako, da nasprotujejo nacionalnim predpisom, ki se obravnavajo v postopku v glavni stvari in v skladu s katerimi so vrste proizvodov, katerih varnostne zaloge je treba oblikovati in jih vzdrževati, omejene na en del vrst proizvodov iz člena 2[, prvi odstavek, točka](i)[, navedene d]irektive v povezavi s Prilogo A, poglavje 3.4, k [Uredbi št. 1099/2008]?
3. Ali je treba uvodno izjavo 33, člen 1, člen 3, člen 8 ter člen 2[, prvi odstavek, točki](i) in (j)[, Direktive 2009/119] ob upoštevanju cilja [te direktive] ter glede na načelo sorazmernosti iz člena 52(1) [Listine] v povezavi s členom 17 [te listine] razlagati tako, da nasprotujejo nacionalnim predpisom, ki se obravnavajo v postopku v glavni stvari in v skladu s katerimi ima oseba zato, ker pridobiva eno vrsto proizvodov, navedenih v členu 2[, prvi odstavek,

točka](i)[, navedene d]irektive v povezavi s Prilogo A, poglavje 3.4, k [Uredbi št. 1099/2008], znotraj Skupnosti oziroma jih uvaža, obveznost, da oblikuje varnostne zaloge drugega, drugačnega proizvoda in jih vzdržuje?

4. Ali je treba uvodno izjavo 33, člen 1, člen 3, člen 8 ter člen 2[, prvi odstavek, točki](i) in (j)[, Direktive 2009/119] ob upoštevanju cilja [te direktive] ter glede na načelo sorazmernosti iz člena 52(1) [Listine] v povezavi s členom 17 [te listine] razlagati tako, da nasprotujejo nacionalnim predpisom, ki se obravnavajo v postopku v glavni stvari in v skladu s katerimi se osebi naloži obveznost oblikovanja in vzdrževanja zalog proizvoda, ki ga ne uporablja v okviru svoje gospodarske dejavnosti in ki ni povezan s to dejavnostjo, pri čemer je ta obveznost povezana z znatno finančno obremenitvijo (ki praktično pripelje do nezmožnosti izpolnitve), saj ta oseba proizvoda niti nima na voljo niti ni njegova uvoznica in/ali ga ne hrani?
 5. Če je odgovor na katero od vprašanj nikalen: [a]li je treba uvodno izjavo 33, člen 1, člen 3, člen 8 ter člen 2[, prvi odstavek, točki](i) in (j)[, Direktive 2009/119] ob upoštevanju cilja [te direktive] ter glede na načelo sorazmernosti iz člena 52(1) [Listine] v povezavi s členom 17 [te listine] razlagati tako, da je mogoče osebi, ki je pridobivala določeno vrsto proizvoda znotraj Skupnosti oziroma ga je uvozila, naložiti samo to, da oblikuje in vzdržuje varnostne zaloge istovrstnega proizvoda, ki je bil predmet pridobitve znotraj Skupnosti/uvoza?“
- 33 V zadevi C-428/22 je predložitveno sodišče postavilo pet vprašanj za predhodno odločanje, ki so v bistvu enaka vprašanjem, navedenim v prejšnji točki, z izjemo tega, da se prvo vprašanje nanaša na primer oseb, ki so za namene proizvodnje pridobivale naftni koks znotraj Skupnosti v smislu točke 3.4.23 Priloge A k Uredbi št. 1099/2008.
- 34 S sklepom predsednika Sodišča z dne 10. avgusta 2022 sta bili zadevi C-395/22 in C-428/22 združeni za pisni in ustni del postopka ter izdajo sodbe.

Predlog za ponovno odprtje ustnega dela postopka

- 35 Družba Devnia Tsiment je z dopisom, ki je v sodno tajništvo Sodišča prispel 12. januarja 2024, predlagala, naj se na podlagi člena 83 Poslovnika Sodišča odredi ponovno odprtje ustnega dela postopka.
- 36 Družba Devnia Tsiment se v utemeljitev svojega predloga sklicuje na obstoj novega dejstva, in sicer zakonodajne spremembe, do katere naj bi prišlo po tem, ko je bila opravljena obravnava pred Sodiščem. Družba Devnia Tsiment meni, da bi bilo treba to zakonodajno spremembo upoštevati pri odgovorih na vprašanja za predhodno odločanje, čeprav se *ratione temporis* ne uporablja za spora o glavni stvari. Družba Devnia Tsiment v tem predlogu poleg tega navaja vsebinske trditve v odgovor na ta vprašanja.
- 37 V zvezi s tem je treba spomniti, da lahko Sodišče v skladu s členom 83 Poslovnika po opredelitvi generalnega pravobranilca kadar koli odredi ponovno odprtje ustnega dela postopka, zlasti če meni, da zadeva ni dovolj razjasnjena, ali če stranka po koncu tega dela postopka navede novo dejstvo, ki je za odločitev Sodišča odločilno, ali če je v zadevi treba odločiti na podlagi trditve, o kateri stranke ali zainteresirani subjekti iz člena 23 Statuta Sodišča Evropske unije niso razpravljali.

- 38 V obravnavani zadevi Sodišče po opredelitvi generalnega pravobranilca meni, da pogoji iz tega člena 83 niso izpolnjeni. Poleg tega, da se Sodišče, ko odloča o predlogu za sprejetje predhodne odločbe, ne izreče o nacionalnem pravu, je namreč treba navesti, da se zakonodajna sprememba, na katero se sklicuje družba Devnia Tsiment, po samih navedbah te družbe ne uporablja za spora o glavni stvari. V teh okoliščinah te zakonodajne spremembe ni mogoče šteti za „novo dejstvo, ki je odločilno za odločitev Sodišča“ v smislu navedenega člena 83.
- 39 Sodišče vsekakor meni, da ima na voljo vse potrebne elemente za odločanje o predlogih za sprejetje predhodne odločbe in da o teh združenih zadevah ni treba odločiti na podlagi trditve, o kateri se pred njim ni razpravljalo.
- 40 Zato ni treba odrediti ponovnega odprtja ustnega dela postopka.

Vprašanja za predhodno odločanje

Drugo vprašanje

- 41 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v vsaki od teh združenih zadev, ki ga je treba obravnavati na prvem mestu, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 3 Direktive 2009/119 v povezavi s členom 1 ter členom 2, prvi odstavek, točki (i) in (j), te direktive razlagati tako, da morajo države članice vzdrževati varnostne zaloge za vse kategorije energentov iz poglavja 3.4 Priloge A k Uredbi št. 1099/2008, ali pa lahko države članice obveznost vzdrževanja varnostnih zalog, ki jo imajo na podlagi navedenega člena 3, izpolnijo tako, da vzdržujejo varnostne zaloge, sestavljene samo iz nekaterih od teh kategorij.
- 42 V uvodu je treba opozoriti, da je, kot je razvidno iz člena 1 Direktive 2009/119 ob upoštevanju njenih uvodnih izjav 3, 8 in 33, cilj te direktive zagotoviti visoko raven zanesljivosti oskrbe z nafto v Uniji s preglednimi mehanizmi, ki temeljijo na solidarnosti med državami članicami ob spoštovanju pravil notranjega trga in konkurence, vzdrževati minimalno raven zalog surove nafte in/ali naftnih derivatov ter vzpostaviti proceduralna sredstva, potrebna za odpravljanje resnega pomanjkanja. S tem se želi z navedeno direktivo zagotoviti javna varnost držav članic in Unije, katere bistvena elementa sta razpoložljivost zalog nafte in zaščita oskrbe z energijo.
- 43 V členu 2, prvi odstavek, točki (i) in (j), Direktive 2009/119 sta opredeljena pojma „zaloge nafte“ in „varnostne zaloge“ za namene te direktive.
- 44 „Zaloge nafte“ v smislu tega člena 2, prvi odstavek, točka (i), so zaloge energetskih proizvodov iz poglavja 3.4 Priloge A k Uredbi št. 1099/2008. To poglavje vsebuje seznam 24 kategorij proizvodov, zbranih pod naslovom „[n]afta (surova nafta in naftni derivati)“, med katerimi so kurilno olje (težko kurilno olje), maziva in naftni koks.
- 45 „[V]arnostne zaloge“ v smislu člena 2, prvi odstavek, točka (j), Direktive 2009/119 so opredeljene kot zaloge nafte, ki jih mora vsaka država članica vzdrževati v skladu s členom 3 te direktive.
- 46 Tako člen 3(1) Direktive 2009/119 državam članicam nalaga, da sprejmejo vse ustrezne zakone in druge predpise, s katerimi zagotovijo, da bodo skupne zaloge, stalno vzdrževane v njihovo korist na ozemlju Unije, ustrezale najmanj dnevni povprečni neto uvozu za 90 dni ali dnevni povprečni domači porabi za 61 dni, glede na to, katera količina je večja. Člen 3(2) in (3) te direktive določa metode in pravila za ocenjevanje te ravni.

- 47 Za razlago določb prava Unije je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso upoštevati ne le njihovo besedilo, ampak tudi njihov kontekst in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del so (sodba z dne 21. decembra 2021, Bank Melli Iran, C-124/20, EU:C:2021:1035, točka 43 in navedena sodna praksa).
- 48 Na prvem mestu, iz besedila člena 3 Direktive 2009/119 je razvidno, da morajo države članice zagotoviti vzdrževanje „skupnih zalog [naftne]“, izračunanih v skladu z metodami in podrobnimi pravili, opredeljenimi v tem členu. Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 61 sklepnih predlogov, navedeni člen tako določa zahtevano količino teh zalog. V tem besedilu pa nikakor ni opredeljena njihova konkretna sestava v smislu kategorij proizvodov, ki jih je treba vključiti v navedene zaloge.
- 49 Glede na navedeno besedilo torej ni razvidno, da bi bile države članice zavezane vzdrževati varnostne zaloge za vse energente, naštetih v poglavju 3.4 Priloge A k Uredbi št. 1099/2008. Nasprotno, v istem besedilu je navedeno, da je zakonodajalec Unije želel državam članicam priznati določeno polje proste presoje zlasti pri določanju konkretne sestave varnostnih zalog.
- 50 Okoliščina, da so v členu 2, prvi odstavek, točka (i), Direktive 2009/119 „zaloge nafte“ v smislu te direktive opredeljene s sklicevanjem na energente, naštetih v poglavju 3.4 Priloge A k Uredbi št. 1099/2008, ne more pripeljati do drugačne razlage. Ta uredba namreč, kot izhaja iz uvodne izjave 21 navedene direktive, pomeni referenčni pravni akt glede na to direktivo. Navedena uredba torej ne more spremeniti niti obsega obveznosti niti polja proste presoje držav članic, kot sta razvidna iz člena 3 te direktive v povezavi z opredelitvijo „varnostne zaloge“ iz člena 2, prvi odstavek, točka (j), iste direktive.
- 51 Na drugem mestu, jezikovna razlaga, navedena v točki 49 te sodbe, je podprta s kontekstom in zgodovino nastanka člena 3 Direktive 2009/119 ter s cilji te direktive.
- 52 Prvič, v zvezi s kontekstom tega člena 3 je treba na eni strani navesti, da se v skladu s členom 4(1) Direktive 2009/119 in Prilogo III k tej direktivi ravni zalog, razen zalog surove nafte, izračunajo v ekvivalentu surove nafte. V zvezi s tem šesti odstavek, točki (a) in (b), Priloge III k tej direktivi določa dve alternativni metodi izračuna. Tako lahko države članice v izračun ravni zalog vključijo „vse druge zaloge naftnih derivatov, opredeljenih v poglavju 3.4 Priloge A k [Uredbi št. 1099/2008]“, ali samo zaloge nekaterih od teh derivatov (motorni bencin, letalski bencin, bencinsko reaktivno gorivo (petrolejsko reaktivno gorivo ali JP4), reaktivno letalsko gorivo, druge kerozine, plinsko olje/dizelsko gorivo (destilirano pogonsko gorivo), kurilno olje (z visoko in nizko vsebnostjo žvepla)).
- 53 Kot pa je generalni pravobranilec navedel v točki 65 sklepnih predlogov, se na podlagi odobritve takšne izbire državam članicam zahteva, da imajo te polje proste presoje pri določanju konkretne sestave svojih varnostnih zalog.
- 54 Na drugi strani iz Direktive 2009/119 kot celote izhaja, da elemente opredelitve sestave varnostnih zalog držav članic vsebuje le njen člen 9(5). Na podlagi te določbe države članice, ki se niso zavezale, da bodo celo leto zadevnega koledarskega leta vzdrževale vsaj za 30 dni posebnih zalog v smislu člena 2, prvi odstavek, točka (l), te direktive, zagotovijo, da je vsaj ena tretjina njihove obveznosti vzdrževanja zalog v obliki derivatov, sestavljenih v skladu s členom 9(2) in (3) navedene direktive. Ta odstavek 2 vsebuje seznam štirinajstih kategorij naftnih derivatov, kot so opredeljene v poglavju 3.4 Priloge A k Uredbi št. 1099/2008.

- 55 Iz primerjave člena 3 in člena 9(5) Direktive 2009/119 je mogoče sklepati, da zakonodajalec Unije, kadar želi omejiti polje proste presoje držav članic glede sestave varnostnih zalog, to izrecno določa.
- 56 Drugič, to ugotovitev potrjuje tudi zgodovina nastanka člena 3 Direktive 2009/119.
- 57 V zvezi s tem je treba pojasniti, da je bila s členom 1(1) in členom 2 direktiv 68/414 in 2006/67 državam članicam naložena obveznost vzdrževanja varnostnih zalog za tri posebne kategorije naftnih derivatov, ki so izrecno navedene v tem členu 2, in sicer, prvič, za motorni bencin in letalsko gorivo (letalski bencin in gorivo za reaktivne motorje na osnovi bencina), drugič, za plinsko olje, dizelsko gorivo, kerozin in gorivo za reaktivne motorje na osnovi kerozina ter, tretjič, za kurilna olja.
- 58 Nasprotno pa, kot je bilo navedeno v točki 48 te sodbe, v členu 3 Direktive 2009/119 niso več navedene kategorije proizvodov, ki jih je treba vključiti v varnostne zaloge. Zakonodajalec Unije je s tem, da ni opredelil teh kategorij, izrazil voljo, da se odslej državam članicam v zvezi s tem prizna polje proste presoje. Poleg tega, kot je razvidno iz uvodne izjave 5 te direktive, je to spremembo pristopa mogoče pojasniti s potrebo po prilagoditvi metodologije izračunavanja obveznosti vzdrževanja zalog, da bi jo približali metodologijam, ki se uporabljajo pri izvajanju Sporazuma IEA.
- 59 Tretjič, v zvezi s cilji Direktive 2009/119, na katere je bilo opozorjeno v točki 42 te sodbe, je treba šteti – enako kot generalni pravobranilec v točki 67 sklepnih predlogov – da cilj zagotavljanja visoke ravni zanesljivosti oskrbe z nafto v Uniji upravičuje, da se državam članicam prizna takšno polje proste presoje. Kadar te izvršujejo to polje proste presoje, se namreč lahko zlasti odločijo za vzdrževanje varnostnih zalog najbolj nepogrešljivih in strateških proizvodov ob upoštevanju nacionalnih vzorcev potrošnje ter nacionalne proizvodnje ali uvoza teh proizvodov.
- 60 Ob upoštevanju vseh zgoraj navedenih razlogov je treba na drugo vprašanje v vsaki od teh združenih zadev odgovoriti, da je treba člen 3 Direktive 2009/119 v povezavi s členom 1 ter členom 2, prvi odstavek, točki (i) in (j), te direktive razlagati tako, da državam članicam ni treba vzdrževati varnostnih zalog za vse kategorije energentov iz poglavja 3.4 Priloge A k Uredbi št. 1099/2008. Nasprotno, obveznost vzdrževanja varnostnih zalog, ki jim je naložena s tem členom 3, lahko izpolnijo z vzdrževanjem varnostnih zalog, sestavljenih le iz nekaterih od teh kategorij.

Prvo vprašanje

- 61 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v vsaki od teh združenih zadev v bistvu sprašuje, ali je treba člena 3 in 8 Direktive 2009/119 razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, na podlagi katere je mogoče obveznost oblikovanja in vzdrževanja varnostnih zalog naložiti gospodarskemu subjektu, ki je uvažal energente iz poglavja 3.4 Priloge A k Uredbi št. 1099/2008.
- 62 V zvezi s tem je treba spomniti, da morajo države članice v skladu s členom 3 Direktive 2009/119 vzdrževati določeno raven varnostnih zalog nafte.

- 63 Člen 8(1) te direktive med drugim določa, da vsaka država članica skrbi za to, da se gospodarskim subjektom, katerim je za izpolnitev svojih obveznosti iz člena 3 naložila obveznost vzdrževanja zalog, dodeli pravica, da svoje obveznosti najmanj delno in po svoji izbiri prenesejo na osrednji organ za vzdrževanje zalog ali na druge gospodarske subjekte, ki imajo presežne zaloge ali razpoložljive zmogljivosti za vzdrževanje zalog na ozemlju Unije.
- 64 Iz povezane razlage teh dveh določb nedvoumno izhaja, kot se strinjajo vse stranke in zainteresirani subjekti, ki so Sodišču predložili stališča, da lahko države članice svojo obveznost vzdrževanja varnostnih zalog izpolnijo tako, da gospodarskim subjektom naložijo obveznosti vzdrževanja zalog.
- 65 Vendar pojem „gospodarski subjekt“ ni opredeljen niti v navedenih določbah niti v nobeni drugi določbi Direktive 2009/119. V teh okoliščinah je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso pomen in obseg tega izraza določiti glede na njegov običajni pomen v vsakdanjem jeziku, pri čemer je treba upoštevati kontekst, v katerem se uporablja, in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del je (sodba z dne 12. junija 2018, Louboutin in Christian Louboutin, C-163/16, EU:C:2018:423, točka 20 in navedena sodna praksa).
- 66 V zvezi s tem je treba najprej ugotoviti, da izraz „gospodarski subjekt“ običajno pomeni vsako fizično ali pravno osebo, ki opravlja gospodarsko dejavnost.
- 67 Dalje, glede konteksta, v katerem se ta izraz uporablja, je treba opozoriti, da člen 7(1), tretji pododstavek, Direktive 2009/119 v bistvu razlikuje med gospodarskim subjektom v smislu te direktive in osrednjim organom za vzdrževanje zalog, ki ima v skladu z besedilom te določbe „obliko neprofitnega organa ali službe in deluje v splošnem interesu“.
- 68 Nazadnje, glede na cilj Direktive 2009/119, ki je zagotoviti visoko raven zanesljivosti oskrbe z nafto v Uniji, je upravičeno, da se za gospodarske subjekte v smislu te direktive štejejo zlasti subjekti, katerih dejavnost je povezana z energenti iz poglavja 3.4 Priloge A k Uredbi št. 1099/2008. Gre zlasti za proizvajalce in uvoznike teh proizvodov ter trgovce z njimi ter za proizvajalce, ki jih uporabljajo za proizvodnjo.
- 69 Glede na vse zgoraj navedene razloge je treba na prvo vprašanje v vsaki od teh združenih zadev odgovoriti, da je treba člena 3 in 8 Direktive 2009/119 razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni ureditvi, na podlagi katere je mogoče obveznost oblikovanja in vzdrževanja varnostnih zalog naložiti gospodarskemu subjektu, ki je uvažal energente iz poglavja 3.4 Priloge A k Uredbi št. 1099/2008.

Tretje, četrto in peto vprašanje

- 70 Predložitveno sodišče s tretjim, četrtim in petim vprašanjem v vsaki od teh dveh združenih zadev, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba določbe Direktive 2009/119 ob upoštevanju člena 17 in člena 52(1) Listine razlagati tako, da nasprotujejo temu, da zaradi tega, ker gospodarski subjekt uvozi energente, ki spadajo v eno od kategorij proizvodov iz poglavja 3.4 Priloge A k Uredbi št. 1099/2008, za ta subjekt nastane obveznost, da oblikuje in vzdržuje varnostno zalogo energenta, ki spada v drugo kategorijo proizvodov iz tega poglavja, tudi če navedeni subjekt tega proizvoda ne uporablja v okviru svoje gospodarske dejavnosti, s katero ta nima nobene zveze, in ta obveznost zanj pomeni veliko finančno breme.

- 71 Na prvem mestu, opozoriti je treba, da je iz odgovorov na prvo in drugo vprašanje v vsaki od teh združenih zadev razvidno, da imajo države članice v skladu s členoma 3 in 8 Direktive 2009/119 polje proste presoje glede določitve sestave varnostnih zalog, ki jih morajo vzdrževati na podlagi tega člena 3, in da lahko naložijo obveznosti vzdrževanja zalog gospodarskim subjektom, kot je gospodarski subjekt, ki je uvozil mazivna olja ali naftni koks v smislu točk 3.4.20 oziroma 3.4.23 poglavja 3.4 Priloge A k Uredbi št. 1099/2008.
- 72 Ob neobstoju kakršne koli izrecne določbe Direktive 2009/119 in ob upoštevanju tega polja proste presoje je treba šteti, da ta direktiva kot taka ne nasprotuje temu, da država članica, ki se je odločila, da bodo njene varnostne zaloge sestavljene le iz štirih kategorij naftnih derivatov iz tega poglavja 3.4, gospodarskemu subjektu naloži obveznost, da oblikuje in vzdržuje varnostno zalogo ene od teh kategorij, tudi če ta ni povezana z gospodarsko dejavnostjo tega subjekta.
- 73 Vendar je treba glede na poizvedovanja predložitvenega sodišča na drugem mestu preveriti, ali določbe Listine ne nasprotujejo ureditvi, ki določa tako obveznost. Čeprav je to sodišče svoja poizvedovanja omejilo na razlago člena 17 Listine, ki zagotavlja lastninsko pravico, in načela sorazmernosti, so stranke in zainteresirani subjekti zlasti na obravnavi pred Sodiščem razpravljali tudi o združljivosti te ureditve s svobodo gospodarske pobude v smislu člena 16 Listine. Zato je treba za to, da bi se predložitvenemu sodišču dal popoln in koristen odgovor, upoštevati določbe člena 16 Listine v povezavi z njenim členom 17.
- 74 Glede tega je treba opozoriti, da je področje uporabe Listine opredeljeno v njenem členu 51(1), v skladu s katerim se določbe Listine glede ravnanja držav članic uporabljajo zanje samo takrat, kadar izvajajo pravo Unije (sodbi z dne 13. junija 2017, Florescu in drugi, C-258/14, EU:C:2017:448, točka 44 in navedena sodna praksa, ter z dne 27. januarja 2022, Sātiņi-S, C-234/20, EU:C:2022:56, točka 51).
- 75 Kot pa je generalni pravobranilec ugotovil v točki 74 sklepnih predlogov, kadar država članica sprejme ukrepe v okviru izvajanja polja proste presoje, ki ji je podeljeno z aktom Unije, kot je Direktiva 2009/119, in gospodarskim subjektom v smislu te direktive naloži obveznosti vzdrževanja zalog za izpolnitev obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 3 navedene direktive, je treba šteti, da izvaja pravo Unije v smislu člena 51(1) Listine.
- 76 Na podlagi člena 16 Listine je svoboda gospodarske pobude priznana v skladu s pravom Unije ter nacionalnimi zakonodajami in običaji. Varstvo, ki se priznava s tem členom, zajema pravico do izvajanja gospodarske ali trgovske dejavnosti, pogodbeno svobodo in svobodno konkurenco (sodbi z dne 22. januarja 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, točka 42, in z dne 16. julija 2020, Adusbef in drugi, C-686/18, EU:C:2020:567, točka 82).
- 77 V skladu s členom 17(1) Listine ima vsakdo pravico imeti v posesti svojo zakonito pridobljeno lastnino, jo uporabljati, z njo razpolagati in jo komu zapustiti, pri čemer se lastnina nikomur ne sme odvzeti, razen v javno korist v primerih in pod pogoji, ki jih določa zakon, vendar le proti pravični in pravočasni odškodnini za njeno izgubo. Uživanje lastnine se lahko uredi z zakonom, kolikor je to potrebno zaradi splošnega interesa.
- 78 Vendar svoboda gospodarske pobude in lastninska pravica nista absolutni pravici (glej v tem smislu sodbo z dne 16. julija 2020, Adusbef in drugi, C-686/18, EU:C:2020:567, točki 83 in 85).

- 79 Tako je iz člena 52(1) Listine razvidno, da je uresničevanje pravic in svoboščin, priznanih z Listino, kot sta svoboda gospodarske pobude in lastninska lastnina, mogoče omejiti, če so te omejitve predpisane z zakonom, če spoštujejo bistveno vsebino navedenih pravic in svoboščin ter če so ob upoštevanju načela sorazmernosti potrebne in dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.
- 80 V obravnavani zadevi je treba navesti, da obveznost, naložena gospodarskemu subjektu, da za eno leto na lastne stroške in s svojimi sredstvi oblikuje in vzdržuje varnostno zalogo naftnega derivata, in sicer težkega kurilnega olja, ki ni povezan z njegovimi gospodarskimi dejavnostmi, lahko omejuje njegovo svobodo gospodarske pobude in njegovo lastninsko pravico.
- 81 V zvezi s tem je treba za to omejitev, ker je določena z upošteveno nacionalno ureditvijo, in sicer z ZZNN, šteti, da je predpisana z zakonom v smislu člena 52(1) Listine.
- 82 Glede bistvene vsebine lastninske pravice in svobode gospodarske pobude je treba navesti, da obveznost oblikovanja in vzdrževanja varnostne zaloge, ki je poleg tega časovno omejena, ne povzroči odvzema lastnine in torej ne pomeni posega, ki bi ogrožal samo bistvo lastninske pravice. Prav tako taka obveznost, ker načeloma nikakor ne preprečuje opravljanja dejavnosti zadevnega gospodarskega subjekta, spoštuje tudi bistveno vsebino svobode gospodarske pobude (glej po analogiji sodbo z dne 16. julija 2020, Adusbef in drugi, C-686/18, EU:C:2020:567, točka 89).
- 83 Predložitveno sodišče glede ciljev, ki jim sledijo ZZNN in obveznosti vzdrževanja zalog, ki so tožečima strankama iz postopkov v glavni stvari naložene na podlagi tega zakona, pojasnjuje, da naj bi se z njimi zagotavljala zanesljivost oskrbe z nafto.
- 84 Tak cilj pomeni cilj splošnega interesa, ki ga priznava Unija, v smislu člena 52(1) Listine. Sodišče je namreč že razsodilo, da je vzdrževanje zaloge naftnih derivatov na nacionalnem ozemlju, ki omogoča zagotavljanje stalnosti oskrbe, cilj javne varnosti (glej v tem smislu sodbi z dne 10. julija 1984, Campus Oil in drugi, 72/83, EU:C:1984:256, točka 35, in z dne 25. oktobra 2001, Komisija/Grčija, C-398/98, EU:C:2001:565, točka 29), katerega pomembnost se v zvezi z nafto odraža v Direktivi 2009/119 (glej v tem smislu sodbo z dne 10. novembra 2011, Komisija/Portugalska, C-212/09, EU:C:2011:717, točka 82).
- 85 Zdi pa se, da sta nacionalna ureditev, kakršna je ta iz postopkov v glavni stvari, ki določa možnost, da se gospodarskim subjektom zaradi izpolnjevanja obveznosti vzdrževanja varnostnih zalog, ki je na podlagi člena 3 Direktive 2009/119 naložena zadevni državi članici, naložijo obveznosti vzdrževanja zalog, in posledično naložitev takih obveznosti tem subjektom primerni za uresničitev tega cilja.
- 86 Nazadnje, kar zadeva sorazmernost obveznosti vzdrževanja zalog, ki se lahko naložijo gospodarskim subjektom na podlagi take nacionalne ureditve, v delu, v katerem bi se te obveznosti nanašale na druge naftne derivate od tistih, ki jih ti subjekti uporabljajo v okviru svojih dejavnosti, mora predložitveno sodišče oceniti to sorazmernost, tako da opravi celovito presojo vseh upoštevanih okoliščin sporov o glavni stvari.
- 87 V zvezi s tem mora upoštevati pogoje, pod katerimi lahko navedeni subjekti na podlagi nacionalne ureditve, s katero je prenesen člen 8 Direktive 2009/119, vsaj del svojih obveznosti vzdrževanja zalog prenesejo na osrednji organ za vzdrževanje zalog ali na drug gospodarski subjekt v Uniji. V zvezi s tem bi bilo treba, kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 79 sklepnih predlogov,

šteti, da dejanska možnost, da se te obveznosti vzdrževanja zalog z razumnimi stroški prenesejo na osrednji organ za vzdrževanje zalog ali na drug gospodarski subjekt, pomeni jamstvo za sorazmernost teh obveznosti.

- 88 Predložitveno sodišče bi moralo upoštevati tudi obseg zadevnih obveznosti v smislu trajanja zahtevanega vzdrževanja zalog in količine naftnih derivatov, ki jih je treba vzdrževati, ter možnosti najema – ali celo nakupa in ponovne prodaje – zalog ob koncu obveznega obdobja vzdrževanja zalog. Okoliščina, da je naložena obveznost vzdrževanja zalog časovno omejena za vnaprej določeno količino, prav tako lahko govori v prid ugotovitvi, da so te obveznosti sorazmerne.
- 89 Navedeno sodišče bo moralo upoštevati tudi finančni učinek obveznosti vzdrževanja zalog glede na velikost zadevnih gospodarskih subjektov in promet, ki ga ta ustvarita v okviru svojih dejavnosti, ter ta učinek primerjati z bremenom, naloženim vsem drugim gospodarskim subjektom, za katere veljajo obveznosti vzdrževanja zalog. V zvezi s tem in ob upoštevanju tudi uvodne izjave 11 Direktive 2009/119 okoliščina, da naložitev obveznosti vzdrževanja zalog pomeni resno tveganje za gospodarsko preživetje zadevnega gospodarskega subjekta ali da lahko znatno vpliva na njegov konkurenčni položaj, kaže na nesorazmernost te obveznosti, razen če jo spremlja ustrezno nadomestilo.
- 90 Brez poseganja v presojo sorazmernosti ob upoštevanju zgornjih preudarkov določbe členov 16 in 17 v povezavi z določbami člena 52(1) Listine ne nasprotujejo temu, da se gospodarskemu subjektu naloži obveznost, da oblikuje in vzdržuje varnostne zaloge v zvezi s proizvodi, ki niso povezani z dejavnostjo tega subjekta, tudi če izvajanje te obveznosti pomeni veliko finančno breme za navedeni gospodarski subjekt.
- 91 Ob upoštevanju vseh zgoraj navedenih razlogov je treba na tretje, četrto in peto vprašanje v vsaki od teh dveh združenih zadev odgovoriti, da je treba določbe Direktive 2009/119 ob upoštevanju členov 16 in 17 Listine ter člena 52(1) te listine razlagati tako, da ne nasprotujejo temu, da zaradi tega, ker gospodarski subjekt uvozi energente, ki spadajo v eno od kategorij proizvodov iz poglavja 3.4 Priloge A k Uredbi št. 1099/2008, za ta subjekt nastane obveznost, da oblikuje in vzdržuje varnostno zalogo energenta, ki spada v drugo kategorijo proizvodov iz tega poglavja, tudi če navedeni subjekt tega proizvoda ne uporablja v okviru svoje gospodarske dejavnosti, s katero ta nima nobene zveze, in ta obveznost zanj pomeni veliko finančno breme, vendar pod pogojem, da je navedena obveznost sorazmerna.

Stroški

- 92 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

- 1. Člen 3 Direktive Sveta 2009/119/ES z dne 14. septembra 2009 o obveznosti držav članic glede vzdrževanja minimalnih zalog surove nafte in/ali naftnih derivatov, kakor je bila spremenjena z Izvedbeno direktivo Komisije (EU) 2018/1581 z dne 19. oktobra 2018, v povezavi s členom 1 ter členom 2, prvi odstavek, točki (i) in (j), Direktive 2009/119, kakor je bila spremenjena,**

je treba razlagati tako, da

državam članicam ni treba vzdrževati varnostnih zalog za vse kategorije energentov iz poglavja 3.4 Priloge A k Uredbi (ES) št. 1099/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2008 o statistiki energetike, kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) 2019/2146 z dne 26. novembra 2019. Nasprotno, obveznost vzdrževanja varnostnih zalog, ki jim je naložena s tem členom 3, lahko izpolnijo z vzdrževanjem varnostnih zalog, sestavljenih le iz nekaterih od teh kategorij.

- 2. Člena 3 in 8 Direktive 2009/119, kakor je bila spremenjena z Izvedbeno direktivo 2018/1581,**

je treba razlagati tako, da

ne nasprotujeta nacionalni ureditvi, na podlagi katere je mogoče obveznost oblikovanja in vzdrževanja varnostnih zalog naložiti gospodarskemu subjektu, ki je uvažal energente iz poglavja 3.4 Priloge A k Uredbi št. 1099/2008, kakor je bila spremenjena z Uredbo 2019/2146.

- 3. Določbe Direktive 2009/119, kakor je bila spremenjena z Izvedbeno direktivo 2018/1581, ob upoštevanju členov 16 in 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ter člena 52(1) te listine**

je treba razlagati tako, da

ne nasprotujejo temu, da zaradi tega, ker gospodarski subjekt uvozi energente, ki spadajo v eno od kategorij proizvodov iz poglavja 3.4 Priloge A k Uredbi št. 1099/2008, kakor je bila spremenjena z Uredbo 2019/2146, za ta subjekt nastane obveznost, da oblikuje in vzdržuje varnostno zalogo energenta, ki spada v drugo kategorijo proizvodov iz tega poglavja, tudi če navedeni subjekt tega proizvoda ne uporablja v okviru svoje gospodarske dejavnosti, s katero ta nima nobene zveze, in ta obveznost zanj pomeni veliko finančno breme, vendar pod pogojem, da je navedena obveznost sorazmerna.

Podpisi