



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 30 april 2024*

”Begäran om förhandsavgörande – Energi – Direktiv 2009/119/EG – Lagerförsörjning avseende råolja och/eller petroleumprodukter – Artikel 3 – Skyldighet för medlemsstaterna att hålla beredskapslager – Artikel 8 – Ekonomiska aktörer – Förordning (EG) nr 1099/2008 – Energistatistik – Nationell lagstiftning enligt vilken en ekonomisk aktör kan åläggas att upprätta och hålla beredskapslager av en petroleumprodukt, även om produkten inte används i aktörens ekonomiska verksamhet – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 16 – Näringsfrihet – Artikel 17 – Rätt till egendom”

I de förenade målen C-395/22 och C-428/22,

angående två beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Administrativen sad – Varna (Förvaltningsdomstolen i Varna, Bulgarien), av den 3 respektive den 14 juni 2022, som inkom till EU-domstolen den 14 respektive den 28 juni 2022, i målen

”Trade Express-L” OOD (C-395/22)

”DEVNIA TSIMENT” AD (C-428/22)

mot

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

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Jürimäe (referent), samt domarna N. Piçarra och N. Jääskinen,

generaladvokat: A. Rantos,

justitiesekreterare: handläggaren R. Stefanova-Kamisheva,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 5 juli 2023,

* Rättegångsspråk: bulgariska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- ”DEVNIA TSIMENT” AD, genom E. Evtimov, Y. Mateeva, S. Vasilev, V. Vidolov, advokati, och B. Lazarov,
- Bulgariens regering, genom T. Mitova och L. Zaharieva, båda i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom E. M. M. Besselink, K. Bulterman och C.S. Schillemans, samtliga i egenskap av ombud,
- Slovaikiens regering, genom S. Ondrášiková, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom V. Bozhilova, B. De Meester och C. Georgieva, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 19 oktober 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 1, 2 första stycket i och j, 3 och 8 i rådets direktiv 2009/119/EG av den 14 september 2009 om skyldighet för medlemsstaterna att inneha minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter (EUT L 265, 2009, s. 9), i dess lydelse enligt kommissionens genomförandedirektiv (EU) 2018/1581 av den 19 oktober 2018 (EUT L 263, 2018, s. 57) (nedan kallat direktiv 2009/119), av artikel 2 d i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1099/2008 av den 22 oktober 2008 om energistatistik (EUT L 304, 2008, s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) 2019/2146 av den 26 november 2019 (EUT L 325, 2019, s. 43) (nedan kallad förordning nr 1099/2008), samt av artikel 17 och artikel 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 2 Respektive begäran har framställts i mål mellan å ena sidan bolaget ”Trade Express-L” OOD (nedan kallat Trade Express) (C-395/22) och bolaget ”Devnia TSIMENT” AD (nedan kallat Devnia Tsiment) (C-428/22) och å andra sidan Zamestnik-predsdatel na Darzhavna agentsia ”Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi” (vice ordföranden för den nationella myndigheten för statliga reserver och militära lager, Bulgarien) (nedan kallad den nationella myndigheten). Båda målen rör ett föreläggande utfärdat av den nationella myndigheten enligt vilket respektive bolag ålades att under en period på 12 månader upprätta och hålla beredskapslager av tjock eldningsolja, och närmare bestämt frågan huruvida detta föreläggande är lagenligt.

Tillämpliga bestämmelser

IEA-avtalet

- 3 Genom avtalet om ett internationellt energiprogram, undertecknat i Paris den 18 november 1974 (nedan kallat IAE-avtalet), inrättades Internationella energiorganet (IEA) inom ramen för Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD).

Unionsrätt

Direktiven 68/414/EEG och 2006/67/EG

- 4 De första bestämmelserna om beredskapslager av olja eller petroleumprodukter infördes genom rådets direktiv 68/414/EEG av den 20 december 1968 om en skyldighet för medlemsstaterna i EEG att inneha minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter (EGT L 308, 1968, s. 14; svensk specialutgåva, område 12, volym 1, s. 28).
- 5 Direktiv 68/414, i dess senaste lydelse enligt rådets direktiv 98/93/EG av den 14 december 1998 (EGT L 358, 1998, s. 100) (nedan kallat direktiv 68/414), upphävdes genom rådets direktiv 2006/67/EG av den 24 juli 2006 om en skyldighet för medlemsstaterna att inneha minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter (EUT L 217, 2006, s. 8). Direktiv 2006/67 upphävdes i sin tur genom direktiv 2009/119. Det är sistnämnda direktiv som av tidsmässiga skäl (*ratione temporis*) är tillämpligt i de nationella målen.
- 6 I artikel 1.1 i direktiv 68/414, som i huvudsak motsvarade artikel 1.1 i direktiv 2006/67, föreskrevs följande:
- ”Medlemsstaterna skall anta de lagar och andra författningar som är lämpliga för att, om inte annat följer av bestämmelserna i artikel 7, inom gemenskapen, alltid hålla sina lager av petroleumprodukter på en nivå som för varje typ av petroleumprodukter, enligt förteckningen i artikel 2, motsvarar minst 90 dagars genomsnittlig, daglig inhemsk förbrukning under det föregående kalenderåret enligt artikel 4.”
- 7 I artikel 2 första stycket i direktiv 68/414, som i huvudsak motsvarade artikel 2 första stycket i direktiv 2006/67, föreskrevs följande:
- ”Följande kategorier av produkter skall ingå i beräkningen av den inhemska förbrukningen:
- Motorbensin och flygbränsle (flygbränsle och jetbränsle av bensintyp).
 - Tunn eldningsolja, dieselbrännolja, fotogen och jetbränsle av fotogentyp.
 - Tjocka eldningsoljor.”

Direktiv 2009/119

- 8 Skälen 3, 5, 8, 11, 21 och 33 i direktiv 2009/119 har följande lydelse:
- ”(3) Europeiska rådet har i sin handlingsplan (2007–2009), med titeln *En energipolitik för Europa*, understrukit nödvändigheten av att öka leveranssäkerheten, både i Europeiska unionen ... i sin helhet och i de enskilda medlemsstaterna, bland annat genom en översyn av unionens oljelagringsmekanismer, i synnerhet vad gäller oljetillgången i händelse av en kris.

...

(5) Enligt [direktiv 2006/67] beräknas lagren på grundval av den inhemska dagliga genomsnittsförbrukningen under föregående kalenderår. Lagringsskyldigheterna enligt [IAE-avtalet] beräknas däremot på grundval av nettoimporten av olja och petroleumprodukter. På grund av detta, samt på grund av andra metodologiska olikheter, är det nödvändigt att anpassa metoderna för beräkning av lagringsskyldighet, och metoderna för beräkning av gemenskapens beredskapslager så att de mer liknar de som används inom ramen för tillämpningen av IEA-avtalet ...

...

(8) Oljelagrens tillgänglighet och säker energiförsörjning är väsentliga inslag för den allmänna säkerheten så väl i medlemsstaterna som i gemenskapen. Förekomsten av centrala lagringsenheter (CSE) inom gemenskapen skulle göra det möjligt att närma sig dessa mål. För att de berörda medlemsstaterna på bästa sätt ska kunna använda den nationella lagstiftningen för att definiera reglerna för sina centrala lagringsenheter (CSE) och samtidigt minska den ekonomiska börda som denna lagringsverksamhet utgör för slutkonsumenterna räcker det, med tanke på att oljelager kan hållas var som helst inom gemenskapen av vilken CSE som helst som inrättas för detta ändamål, att förbjuda att lagren drivs i vinstsyfte.

...

(11) Medlemsstaterna bör säkerställa fullständig tillgänglighet till alla lager som hålls enligt gemenskapslagstiftningen. För att sådan tillgänglighet ska kunna garanteras, bör äganderätten till dessa lager inte inskränkas eller begränsas på ett sätt som skulle kunna hindra användningen av dem vid ett avbrott i oljeleveranserna. Petroleumprodukter som tillhör företag vars tillgångar löper avsevärd risk att bli föremål för verkställighetsförfaranden bör inte beaktas. För en aktör som ålagts en lagringsskyldighet kan inledandet av ett konkursförfarande eller ett avvecklingsförfarande anses tyda på att en sådan risk föreligger.

...

(21) För att förhindra dubblerad rapportering av information om de olika kategorier av produkter som medlemsstaterna är skyldiga att lämna, bör [förordning nr 1099/200] tjäna som referens för de olika kategorier av petroleumprodukter som avses i detta direktiv.

...

(33) Eftersom målet för detta direktiv, nämligen att vidmakthålla en hög nivå av säkerhet när det gäller oljeförsörjningen i gemenskapen med hjälp av tillförlitliga och transparenta mekanismer som bygger på solidaritet mellan medlemsstaterna, samtidigt som reglerna för den inre marknaden och konkurrensen respekteras, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de[t målet] därför på grund av åtgärdens omfattning och verkningar bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i [EG-]fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.”

9 I artikel 1 ("Syfte") i direktiv 2009/119 föreskrivs följande:

"Detta direktiv fastställer regler för att med hjälp av tillförlitliga och transparenta mekanismer som bygger på solidaritet mellan medlemsstaterna, säkerställa en hög nivå av säkerhet när det gäller oljeförsörjningen i gemenskapen, vidmakthålla minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter samt införa de förfaranden som är nödvändiga om det uppstår allvarliga brister."

10 Leden f, i, j och l i artikel 2 första stycket i direktiv 2009/119 innehåller följande definitioner:

"I detta direktiv avses med

...

f) *central lagringsenhet (CSE)*: organ eller tjänst som anförtrotts uppgiften att förvärva, vidmakthålla eller sälja oljelager, inbegripet beredskapslager och särskilda lager,

...

i) *oljelager*: lagren av de energiprodukter som förtecknas i kapitel 3.4 i bilaga A till [förordning nr 1099/2008, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) 2017/2010 (EUT L 292, 2017, s. 3)],

j) *beredskapslager*: oljelager som varje medlemsstat åläggs att vidmakthålla enligt artikel 3,

...

l) *särskilda lager*: oljelager som svarar mot villkoren i artikel 9".

11 I artikel 3 ("Beredskapslager - beräkning av lagringskyldigheter") i direktiv 2009/119 föreskrivs följande i punkt 1:

"Medlemsstaterna ska [...] anta de lagar och andra författningar som är lämpliga för att [senast den 31 december 2012] säkerställa att det för deras räkning inom gemenskapen ständigt vidmakthålls oljelager totalt motsvarande minst antingen 90 dagars genomsnittlig daglig nettoimport eller 61 dagars genomsnittlig daglig inhemsk förbrukning, beroende på vilken mängd som är störst."

12 I direktivets artikel 4 ("Beräkning av lagernivåer") föreskrivs följande i punkt 1:

"Befintliga lagernivåer ska beräknas enligt de metoder som anges i bilaga III. ..."

13 Vad gäller centrala lagringsenheter föreskrivs följande i artikel 7.1 i direktiv 2009/119:

"Medlemsstaterna får upprätta centrala lagringsenheter (CSE).

Ingen medlemsstat får upprätta mer än en central lagringsenhet eller annat liknande organ. En medlemsstat får upprätta sin centrala lagringsenhet var som helst inom gemenskapen.

Om en medlemsstat upprättar en central lagringsenhet ska den vara ett organ eller en tjänst som inte är vinstdrivande och som verkar i det allmännas intresse och ska inte betraktas som ekonomisk aktör för de syften som avses i detta direktiv."

14 Artikel 8 ("Ekonomiska aktörer") i direktivet har följande lydelse:

"1. Varje medlemsstat ska se till att alla ekonomiska aktörer som den ålägger lagringsskyldighet för att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 3, får rätt att efter den ekonomiska aktörens val delegera åtminstone en del av dessa skyldigheter, men endast till

- a) den centrala lagringsenhet[en] i den medlemsstat för vars räkning sådana lager hålls,
- b) en eller flera andra centrala lagringsenheter som i förväg har förklarat sig vara beredda att hålla sådana lager, förutsatt att tillstånd till sådan delegering har givits i förväg av såväl den medlemsstat för vilken lagren hålls som av alla medlemsstater inom vilkas territorier lagren kommer att hållas,
- c) andra ekonomiska aktörer som har överskottslager eller tillgänglig lagringskapacitet utanför den medlemsstats territorium för vilken lagren hålls i gemenskapen, förutsatt att tillstånd till sådan delegering har givits i förväg av såväl den medlemsstat för vilken lagren hålls som av alla medlemsstater inom vilkas territorier lagren kommer att hållas, och/eller
- d) andra ekonomiska aktörer som har överskottslager eller tillgänglig lagringskapacitet inom den medlemsstats territorium för vilken lagren hålls, förutsatt att sådan delegering har meddelats i förväg till medlemsstaten. Medlemsstaterna får fastställa begränsningar eller villkor för sådan delegering.

...

2. Varje medlemsstat får begränsa rätten att delegera till de ekonomiska aktörer de ålägger eller har ålagt lagringsskyldighet.

När sådana begränsningar inskränker den ekonomiska aktörens rätt att delegera sin skyldighet med avseende på en volym motsvarande mindre än 10 % av den lagringsskyldighet som aktören ålagts, ska medlemsstaten säkerställa att den har inrättat en central lagringsenhet som är skyldig att ta på sig delegeringen avseende den volym som behövs för att skydda en ekonomisk aktörs rätt att delegera minst 10 % av den lagringsskyldighet som aktören ålagts.

Denna minsta procentandel som avses i denna punkt ska ökas från 10 % till 30 % senast den 31 december 2017.

...

15 I artikel 9 ("Särskilda lager") i direktivet föreskrivs följande:

"1. Varje medlemsstat får åta sig att vidmakthålla oljelager på en miniminivå, beräknat i antal konsumtionsdagar, i enlighet med villkoren i denna artikel [...].

De särskilda lagren ska ägas av medlemsstaten eller den centrala lagringsenhet som medlemsstaten inrättat och ska vidmakthållas på gemenskapens territorium.

2. De särskilda lagren kan endast bestå av en eller flera av följande produktkategorier, så som de definierats i bilaga A kapitel 3.4 i [förordning nr 1099/2008, i dess lydelse enligt förordning 2017/2010]:

- Etan.
- LPG.
- Motorbensin.
- Flygbensin.
- Jetbränsle av bensintyp (jetbränsle av naftatyp eller JP4).
- Jetbränsle av fotogentyp.
- Annan fotogen.
- Gasolja/dieselbränsle (mellandestillat).
- Tjock eldningsolja (högsvavlig eller lågsvavlig).
- White spirit och lösningsmedel.
- Smörjmedel.
- Bitumen.
- Paraffinvaxer.
- Petroleumkoks.

...

5. Varje medlemsstat som inte har gjort ett åtagande [om att] för ett helt givet kalenderår [hålla lager för minst 30 dagar i form av] särskilda lager ska se till att minst en tredjedel av dess skyldighet att hålla lager har formen av produkter som är sammansatta i enlighet med punkterna 2 och 3.

...

16 I bilaga III ("Metoder som ska tillämpas för beräkning av hållna lager") till direktiv 2009/119 föreskrivs följande i sjätte stycket:

"Medlemsstaterna kan

- a) antingen ta med alla andra lager av petroleumprodukter som identifieras i bilaga A kapitel 3.4 i [förordning nr 1099/2008, i dess lydelse enligt förordning 2017/2010], och beräkna råoljeekvivalenten genom att multiplicera mängderna med faktorn 1,065, eller

b) endast ta med lager av följande produkter: motorbensin, flygbensin, jetbränsle av bensintyp (jetbränsle av naftatyp eller JP4), jetbränsle av fotogentyp, fotogen, gasolja/dieselbränsle (mellandestillat), eldningsolja (högsvavlig eller lågsvavlig) och beräkna råoljeekvivalenterna genom att multiplicera mängderna med 1,2.”

Förordning nr 1099/2008

- 17 Enligt artikel 2 d i förordning nr 1099/2008 avses med ”energiprodukter” i förordningen ”brännbara bränslen, värme, förnybar energi, el eller varje annan form av energi”.
- 18 Bilaga A till förordningen har rubriken ”Förtydliganden av terminologin”. Kapitel 3.4 i denna bilaga rör begreppet ”[o]lja (råolja och petroleumprodukter)”, vilket bland annat omfattar tjock eldningsolja, smörjmedel och petroleumkoks, i den mening som avses i punkterna 3.4.18, 3.4.20 respektive 3.4.23 i nämnda bilaga.

Bulgarisk rätt

- 19 I artikel 2.1 i Zakon za zapasite ot Neft i neftoprodukti (lagen om lager av olja och petroleumprodukter, DV nr 15, av den 15 februari 2013), i den lydelse som är tillämplig i de nationella målen (nedan kallad ZZNN), föreskrivs följande:

”I denna lag finns bestämmelser om skyldighet att upprätta, hålla, uppdatera, använda, återställa och kontrollera beredskapslager av olja och av följande kategorier av petroleumprodukter:

1. bilbensin,
2. gasolja, jetbränsle av kerosentyp och drivmedel för dieselmotorer,
3. tjock eldningsolja,
4. propan/butangas.”

- 20 I artikel 3.4 ZZNN föreskrivs följande:

”Lagringsskyldiga ska själva och med egna medel organisera och finansiera fullgörandet av skyldigheten att upprätta, hålla, ersätta och återställa beredskapslager på de nivåer som de åläggs.”

- 21 I artikel 12 ZZNN föreskrivs följande:

”(1) ... Ordföranden för [den nationella myndigheten] ska senast den 30 april varje år i beslut om lagringsskyldighet fastställa de beredskapslager som lagringsskyldiga företag och det statliga företaget 'Darzhavna petrolna compania' [(Nationella oljebolaget)] ska upprätta och hålla. I dessa beslut ska de totala och individuella lagernivåerna fastställas ...

...

(4) Beredskapslagernivåerna för varje lagringsskyldigt företag ska fastställas i förhållande till företagets andel av den totala nettoimporten och av de gemenskapsinterna förvärven eller av den

totala inhemska förbrukningen under det föregående kalenderåret i förhållande till den sammanlagda andelen för alla lagringsskyldiga företag.

...

(11) Alla bulgariska eller utländska fysiska eller juridiska personer som är registrerade som handlare, samt deras filialer, ska tilldelas nivåer för beredskapslager av tjock eldningsolja, om de under föregående kalenderår genom gemenskapsinterna förvärv har importerat och/eller levererat smörjolja (inklusive utgångsmaterial), bitumen, paraffinvax, petroleumkoks, tjära och svavel till Bulgarien.”

22 Artikel 21 ZZNN har följande lydelse:

”(1) Beredskapslager kan hållas i form av olja och/eller de petroleumprodukter som avses i artikel 2.1.

...

(11) Nivåerna för beredskapslager av tjock eldningsolja, vilka fastställs på grundval av nettoimport och gemenskapsinterna förvärv eller på grundval av genomsnittlig dagsförbrukning, kan upprättas och hållas, upp till 100 procent, i form av gasolja, bilbensin och/eller drivmedel för dieselmotorer, varvid kvantiteten ska vara lika med den lagringskvantitet i fråga om tjock eldningsolja för vilken utbyte har begärts.

...

Målen vid den nationella domstolen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid EU-domstolen

- 23 Trade Express, klaganden i det nationella mål som ligger till grund för mål C-395/22, deklarerade i Bulgarien att bolaget under år 2020 hade gjort gemenskapsinterna förvärv av 89,6 ton smörjolja. Dessa smörjolja, som är att hänföra till avsnitt 3.4.20 i kapitel 3.4 i bilaga A till förordning nr 1099/2008, var avsedda för försäljning.
- 24 Devnia Tsiment, klaganden i det nationella mål som ligger till grund för mål C-428/22, deklarerade att bolaget hade importerat 34 657,39 ton petroleumkoks till Bulgarien under år 2020. Denna petroleumkoks, som omfattas av avsnitt 3.4.23 i kapitel 3.4 i bilaga A till förordning nr 1099/2008, användes i en mineralogisk process för tillverkning av ej pulvriserad cement, så kallad cementklinker.
- 25 Med anledning av nämnda verksamhet fattade den nationella myndigheten beslut om lagringsskyldighet för bolagen. Genom dessa beslut, av den 28 april 2021 respektive den 29 april 2021, ålades Devnia Tsiment och Trade Express att, för egen räkning och med egna medel, upprätta och hålla beredskapslager av tjock eldningsolja. Lagringsskyldigheten gällde för perioden från den 1 juli 2021 till den 30 juni 2022. Devnia Tsiment ålades att upprätta ett beredskapslager som uppgick till 7 806,058 ton, medan Trade Express ålades att upprätta ett beredskapslager som uppgick till 15,947 ton.

- 26 Båda bolagen överklagade var för sig sitt respektive beslut om lagringsskyldighet till den hänskjutande domstolen, Administrativen sad - Varna (Förvaltningsdomstolen i Varna, Bulgarien). Till stöd för sina respektive överklaganden gjorde bolagen i huvudsak gällande att de inte var skyldiga att upprätta beredskapslager av tjock eldningsolja, eftersom de inte använde denna petroleumprodukt i sin ekonomiska verksamhet.
- 27 Den hänskjutande domstolen har i sin begäran om förhandsavgörande konstaterat att Trade Express och Devnia Tsiment under år 2020 inte bedrev någon ekonomisk verksamhet med de produkttyper som anges i kapitel 3.4 i bilaga A till förordning nr 1099/2008, förutom smörjoljor respektive petroleumkoks. Den har påpekat att dessa bolag inte förfogar över de lagerkvantiteter av tjock eldningsolja som krävs enligt de ovan i punkt 25 beslut nämnda besluten om lagringsskyldighet och att de inte heller förfogar över en anläggning för att hålla ett sådant beredskapslager. Det skulle således medföra betydande kostnader för bolagen att upprätta och hålla beredskapslager på de nivåer som krävs enligt nämnda beslut.
- 28 Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang uttryckt tvivel om huruvida ZZNN är förenlig med bestämmelserna i direktiv 2009/119, jämförda med stadgan, i det att denna lag gör det möjligt att ålägga bolag som Trade Express och Devnia Tsiment en skyldighet att upprätta och hålla beredskapslager av petroleumprodukter som inte används i deras verksamhet.
- 29 Den hänskjutande domstolen anser nämligen att det framgår av skäl 33, artikel 2 första stycket i och j samt artiklarna 3 och 8 i direktiv 2009/119 att direktivet syftar till att upprätta beredskapslager av samtliga produkter som nämns i kapitel 3.4 i bilaga A till förordning nr 1099/2008.
- 30 Enligt ZZNN omfattar dock skyldigheten att upprätta beredskapslager endast olja och fyra andra petroleumprodukter, däribland tjock eldningsolja. ZZNN innebär enligt den hänskjutande domstolen att ekonomiska aktörer som har importerat produkter som avses i nämnda kapitel 3.4 blir lagringsskyldiga för någon av de i lagen angivna produkterna.
- 31 Skyldigheten för ekonomiska aktörer att lagra en petroleumprodukt som de inte använder i sin ekonomiska verksamhet, innebär nämligen att de måste köpa eller (genom att delegera en del av sin skyldighet) låna den erforderliga kvantiteten av produkten och lagra denna i överensstämmelse med kraven enligt lagstiftningen. Detta innebär betydande kostnader för aktörerna och skulle kunna påverka inreklamads- och konkurrensreglerna. Enligt den hänskjutande domstolen talar både systematiken i direktiv 2009/119 och kravet på enhetlighet för en tolkning med innebörden att aktörerna ska åläggas skyldigheter *in natura*, det vill säga en skyldighet att lagra en energiprodukt som de faktiskt använder i sin ekonomiska verksamhet, så att en rimlig jämvikt kan uppnås mellan unionens allmänna intressen och enskildas intressen.
- 32 Det är mot denna bakgrund som Administrativen sad – Varna (Förvaltningsdomstolen i Varna) har beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen i mål C-395/22:
- ”1) Ska skäl 33 och artiklarna 1, 3, 8 samt 2 [första stycket] i och j i [direktiv 2009/119], med beaktande av syftet med direktivet och av artikel 2 d i [förordning nr 1099/2008], samt mot bakgrund av proportionalitetsprincipen i artikel 52.1 jämförd med artikel 17 i [stadgan], tolkas på så sätt att de utgör hinder mot en nationell lagstiftning som den nu aktuella, enligt vilken aktörer som gjort gemenskapsinterna förvärv av smörjoljor, i den mening som avses i avsnitt 3.4.20 i bilaga A till [förordning nr 1099/2008], (eller importörer av sådana

smörjoljor) [i mål C-395/22] [eller av] petroleumkoks, i den mening som avses i avsnitt 3.4.23 i bilaga A till [förordning nr 1099/2008], [i mål C-428/22] kan åläggas en skyldighet att upprätta beredskapslager?

- 2) Ska skäl 33 och artiklarna 1, 3, 8 samt 2 [första stycket] i och j i [direktiv 2009/119], med beaktande av syftet med direktivet och mot bakgrund av proportionalitetsprincipen i artikel 52.1 jämförd med artikel 17 i [stadgan], tolkas på så sätt att de utgör hinder mot en nationell lagstiftning som den nu aktuella, enligt vilken de produkttyper för vilka beredskapslager ska upprättas och hållas begränsas till vissa av de typer av produkter som avses i artikel 2 [första stycket] i) i direktivet, jämförd med kapitel 3.4 i bilaga A till [förordning nr 1099/2008]?
 - 3) Ska skäl 33 och artiklarna 1, 3, 8 samt 2 [första stycket] i och j i [direktiv 2009/119], med beaktande av syftet med direktivet och mot bakgrund av proportionalitetsprincipen i artikel 52.1 jämförd med artikel 17 i [stadgan], tolkas på så sätt att de utgör hinder mot en nationell lagstiftning som den nu aktuella, enligt vilken den omständigheten att en [ekonomisk aktör] har gjort gemenskapsinterna förvärv av eller har importerat en typ av produkt som avses i artikel 2 [första stycket] i) i direktivet, jämförd med kapitel 3.4 i bilaga A till [förordning nr 1099/2008], medför att [aktören] blir skyldig att upprätta och hålla beredskapslager av en annan typ av produkt?
 - 4) Ska skäl 33 och artiklarna 1, 3, 8 samt 2 [första stycket] i) och j) i [direktiv 2009/119], med beaktande av det mål som eftersträvas med direktivet och mot bakgrund av proportionalitetsprincipen i artikel 52.1 jämförd med artikel 17 i [stadgan], tolkas på så sätt att de utgör hinder mot en nationell lagstiftning som den nu aktuella, vilken innebär att [ekonomiska aktörer] åläggs lagringsskyldighet avseende en produkt som [de] inte använder inom ramen för sin ekonomiska verksamhet och som saknar samband med denna verksamhet, vilket också innebär betydande kostnader (och i praktiken leder till att det blir omöjligt att uppfylla denna skyldighet), eftersom [aktörerna] varken förfogar över produkten eller är importörer och/eller lagerhållare av denna produkt?
 - 5) Om någon av frågorna ska besvaras nekande, då ska skäl 33 och artiklarna 1, 3, 8 samt 2 [första stycket] i och j i [direktiv 2009/119], med beaktande av syftet med direktivet och mot bakgrund av proportionalitetsprincipen i artikel 52.1 jämförd med artikel 17 i [stadgan], tolkas på så sätt att [ekonomiska aktörer] som har gjort gemenskapsinterna förvärv av eller har importerat en viss typ av produkt endast kan åläggas lagringsskyldighet avseende samma typ av produkt som det gemenskapsinterna förvärvet eller importen har avsett?”
- 33 I mål C-428/22 har den hänskjutande domstolen ställt fem tolkningsfrågor som i allt väsentligt är identiska med dem som nämns i föregående punkt. Den enda skillnaden är att den första frågan i det målet avser det fallet att ekonomiska aktörer har gjort gemenskapsinterna förvärv av petroleumkoks, i den mening som avses i punkt 3.4.23 i bilaga A till förordning nr 1099/2008, för produktionsändamål.
- 34 Domstolens ordförande beslutade den 10 augusti 2022 att förena målen C-395/22 och C-428/22 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

Begäran om återupptagande av den muntliga delen av förfarandet

- 35 Genom skrivelse som inkom till domstolens kansli den 12 januari 2024 har Devnia Tsimont begärt att domstolen ska återuppta den muntliga delen av förfarandet, med tillämpning av artikel 83 i dess rättegångsregler.
- 36 Devnia Tsimont har till stöd för sin begäran åberopat att det föreligger en ny omständighet, nämligen en lagändring som gjorts efter det att den muntliga förhandlingen vid EU-domstolen ägde rum. Enligt bolaget bör denna lagändring beaktas i svaren på tolkningsfrågorna, även om den av tidsmässiga skäl (*ratione temporis*) inte är tillämplig i de nationella målen. Devnia Tsimont har sin begäran även redogjort för hur bolaget anser att tolkningsfrågorna bör besvaras.
- 37 EU-domstolen gör i denna del följande bedömning. I enlighet med artikel 83 i rättegångsreglerna får domstolen, efter att ha hört generaladvokaten, när som helst, besluta att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas, bland annat om domstolen anser att den inte har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet, eller om en part, efter det att den muntliga delen har förklarats avslutad, har lagt fram en ny omständighet som kan ha ett avgörande inflytande på målets utgång, eller om målet ska avgöras på grundval av ett argument som inte har avhandlats mellan parterna eller de berörda som avses i artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol.
- 38 I förevarande fall finner EU-domstolen, efter att ha hört generaladvokaten, att villkoren i artikel 83 i rättegångsreglerna inte är uppfyllda. I mål om förhandsavgörande är det nämligen inte EU-domstolens uppgift att uttala sig om den nationella rätten. Till detta kommer att det redan av den lagändring som Devnia Tsimont åberopat framgår att den inte är tillämplig i de nationella målen. Vid sådana förhållanden kan denna lagändring inte anses utgöra ”en ny omständighet som kan ha ett avgörande inflytande på målets utgång” i den mening som avses i artikel 83 i rättegångsreglerna.
- 39 EU-domstolen anser under alla omständigheter att den förfogar över alla uppgifter som den behöver för att kunna besvara respektive begäran om förhandsavgörande och att de förevarande förenade målen inte ska avgöras på grundval av ett argument som inte har avhandlats vid den.
- 40 Det saknas därmed skäl att besluta att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas.

Prövning av tolkningsfrågorna

Den andra frågan

- 41 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan i vart och ett av de förenade målen, som ska prövas först, för att få klarhet i huruvida artikel 3, jämförd med artiklarna 1 och 2 första stycket i) och j), i direktiv 2009/119, ska tolkas på så sätt att medlemsstaterna är skyldiga att hålla beredskapslager för samtliga kategorier av energiprodukter som avses i kapitel 3.4 i bilaga A till förordning nr 1099/2008, eller om medlemsstaterna kan uppfylla sin skyldighet enligt artikel 3 i direktivet att hålla beredskapslager genom att hålla lager som består endast av vissa av nämnda kategorier.
- 42 EU-domstolen gör i denna del följande bedömning. Av artikel 1 i direktiv 2009/119, jämförd med skälen 3, 8 och 33 i direktivet, framgår att syftet med detta direktiv är att med hjälp av tillförlitliga och transparenta mekanismer som bygger på solidaritet mellan medlemsstaterna stärka

försörjningstryggheten och säkerställa att den håller en hög nivå när det gäller oljeförsörjningen i unionen, samtidigt som inre marknads- och konkurrensreglerna iakttas, att hålla minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter samt att införa de förfaranden som krävs för att avhjälpa en allvarlig brist. Direktivet syftar därigenom till att trygga medlemsstaternas och unionens allmänna säkerhet, i vilken oljelagrens tillgänglighet och energiförsörjningstrygghet utgör väsentliga inslag.

- 43 I artikel 2 första stycket i) och j) i direktiv 2009/119 definieras vad som i direktivet avses med begreppen "oljelager" och "beredskapslager".
- 44 Med "oljelager" i artikel 2 första stycket i) avses lager av de energiprodukter som förtecknas i kapitel 3.4 i bilaga A till förordning nr 1099/2008. Detta kapitel innehåller en förteckning över 24 produktkategorier samlade under rubriken "[o]lja (råolja och petroleumprodukter)", däribland tjock eldningsolja, smörjmedel och petroleumkoks.
- 45 Med "beredskapslager" i artikel 2 första stycket j) i direktiv 2009/119, avses oljelager som varje medlemsstat är skyldig att hålla enligt artikel 3 i direktivet.
- 46 Enligt artikel 3.1 i direktiv 2009/119 är medlemsstaterna skyldiga att anta de lagar och andra författningar som är lämpliga för att säkerställa att det för deras räkning inom unionen ständigt hålls oljelager totalt motsvarande minst antingen 90 dagars genomsnittlig daglig nettoimport eller 61 dagars genomsnittlig daglig inhemsk förbrukning, beroende på vilken mängd som är störst. I artikel 3.2 och 3.3 i direktivet fastställs metoder och förfaranden för beräkning av nivån på dessa beredskapslager.
- 47 Vid tolkningen av de nyss angivna unionsbestämmelserna ska enligt fast rättspraxis inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelserna ingår i (dom av den 21 december 2021, Bank Melli Iran, C-124/20, EU:C:2021:1035, punkt 43 och där angiven rättspraxis).
- 48 Av ordalydelsen i artikel 3 i direktiv 2009/119 framgår att medlemsstaterna är skyldiga att säkerställa att det hålls "oljelager totalt motsvarande" en enligt de i artikeln angivna metoderna och förfarandena beräknad nivå. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 61 i sitt förslag till avgörande fastställs således i nämnda artikel den volym som ska lagras. Av artikelns ordalydelse framgår däremot inget om den konkreta sammansättningen av beredskapslagren vad gäller vilka produktkategorier som ska ingå i dem.
- 49 Sett till ordalydelsen i artikeln är medlemsstaterna således inte skyldiga att hålla beredskapslager av samtliga energiprodukter som anges i kapitel 3.4 i bilaga A till förordning nr 1099/2008. Tvärtom framgår det av ordalydelsen att unionslagstiftaren har velat ge medlemsstaterna ett visst handlingsutrymme att bestämma just beredskapslagrens konkreta sammansättning.
- 50 Den omständigheten att begreppet "oljelager" i artikel 2 första stycket i) i direktiv 2009/119 definieras med hänvisning till de energiprodukter som anges i kapitel 3.4 i bilaga A till förordning nr 1099/2008 kan inte anses föranleda någon annan bedömning. Såsom framgår av skäl 21 i direktiv 2009/119 har förordning nr 1099/2008 nämligen ställning som referenslagstiftning i förhållande till direktivet. Förordningen kan således inte ändra vare sig omfattningen av medlemsstaternas skyldighet eller deras handlingsutrymme för skönsmässig bedömning, såsom dessa framgår av artikel 3 i direktiv 2009/119, jämförd med definitionen av "beredskapslager" i artikel 2 första stycket j) i direktivet.

- 51 Därefter kan det konstateras att den i punkt 49 ovan angivna bokstavstolkningen vinner stöd av det sammanhang i vilket artikel 3 i direktiv 2009/119 ingår och av artikelns tillkomsthistoria samt av de mål som eftersträvas med direktivet.
- 52 Vad gäller det sammanhang i vilket artikel 3 ingår ska det påpekas att det framgår av artikel 4.1 i och bilaga III till direktiv 2009/119 att nivåerna på hållna lager – förutom lager av råolja – ska beräknas som råoljeekvivalenter. I detta avseende anges i sjätte stycket a och b i bilaga III till direktivet två alternativa beräkningsmetoder. Vid beräkningen av hållna lager kan medlemsstaterna således välja mellan att antingen ta med ”alla andra lager av petroleumprodukter som identifieras i bilaga A kapitel 3.4 i [förordning nr 1099/2008] eller att endast ta med lager av vissa av dessa produkter (motorbensin, flygbensin, bensin, jetbränsle av bensintyp (jetbränsle av naftatyp eller JP4), jetbränsle av fotogentyp, fotogen, gasolja/dieselbränsle (mellandestillat), eldningsolja (högsvavlig eller lågsvavlig)).
- 53 En sådan valmöjlighet förutsätter dock – såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 65 i sitt förslag till avgörande – att medlemsstaterna har ett utrymme att själva bestämma den konkreta sammansättningen av sina beredskapslager.
- 54 Vid en samlad bedömning av direktiv 2009/119 framgår vidare att det endast är artikel 9.5 i direktivet som innehåller bestämmelser om sammansättningen av medlemsstaternas beredskapslager. Av den bestämmelsen framgår att en medlemsstat som inte har gjort något åtagande att under ett helt givet kalenderår hålla lager för minst 30 dagars behov i form av särskilda lager, i den mening som avses i artikel 2 första stycket l) i direktivet, måste fullgöra sin lagringsskyldighet på så sätt att minst en tredjedel av medlemsstatens lager ska bestå av produkter som är sammansatta enligt artikel 9.2 och 9.3 i direktivet. Artikel 9.2 innehåller en förteckning över fjorton kategorier av petroleumprodukter, såsom dessa kategorier definieras i kapitel 3.4 i bilaga A till förordning nr 1099/2008.
- 55 En jämförelse mellan artikel 3 och artikel 9.5 i direktiv 2009/119 ger vid handen att samtliga av unionslagstiftaren avsedda begränsningar av medlemsstaternas handlingsutrymme i fråga om beredskapslagrens sammansättning är uttryckligen angivna i direktivet.
- 56 Denna bedömning vinner även stöd av den förstnämnda artikelns tillkomsthistoria.
- 57 I det avseendet ska följande påpekas. I artikel 1.1 i direktiv 68/414 och i artikel 2 i direktiv 2006/67 föreskrevs en skyldighet för medlemsstaterna att hålla beredskapslager för tre specifika kategorier av petroleumprodukter som uttryckligen angavs i artikel 2 i direktiv 2006/67, nämligen, för det första, motorbensin och flygbränsle (flygbränsle och jetbränsle av bensintyp), för det andra, tunn eldningsolja, dieselbrännolja, fotogen och jetbränsle av fotogentyp samt, för det tredje, eldningsolja.
- 58 I kontrast till detta anges i artikel 3 i direktiv 2009/119 inte längre vilka produktkategorier som ska ingå i beredskapslagren (se punkt 48 ovan). Unionslagstiftaren har genom att avstå från att definiera dessa kategorier gett uttryck för sin vilja att ge medlemsstaterna ett utrymme att själva bestämma sammansättningen på sina beredskapslager. Såsom framgår av skäl 5 i direktivet förklaras denna strategiändring av behovet av att anpassa metoden för beräkning av lagringsskyldigheter så att den mer liknar den som används vid tillämpningen av IEA-avtalet.

- 59 Vad slutligen gäller de mål som eftersträvas med direktiv 2009/119 (se punkt 42 ovan), finner EU-domstolen, i likhet med vad generaladvokaten har påpekat i punkt 67 i sitt förslag till avgörande, att målet att säkerställa en hög nivå av oljeförsörjningstrygghet i unionen motiverar att medlemsstaterna ges ett sådant handlingsutrymme. När medlemsstaterna utnyttjar detta handlingsutrymme kan de bland annat besluta att hålla beredskapslager av de mest nödvändiga och strategiska produkterna med hänsyn till de nationella konsumtionsmönstren samt till den inhemska produktionen eller importen av dessa produkter.
- 60 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 3, jämförd med artiklarna 1 och 2 första stycket i) och j), i direktiv 2009/119, ska tolkas på så sätt att medlemsstaterna inte är skyldiga att hålla beredskapslager för samtliga kategorier av energiprodukter som avses i kapitel 3.4 i bilaga A till förordning nr 1099/2008. Medlemsstaterna kan tvärtom uppfylla sin skyldighet enligt artikel 3 i direktivet att hålla beredskapslager genom att hålla lager som består endast av vissa av dessa kategorier.

Den första frågan

- 61 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan i vart och ett av de förenade målen för att få klarhet i huruvida artiklarna 3 och 8 i direktiv 2009/119 ska tolkas på så sätt att de utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken en ekonomisk aktör som har importerat energiprodukter som omfattas av kapitel 3.4 i bilaga A till förordning nr 1099/2008 kan åläggas en skyldighet att upprätta och hålla beredskapslager.
- 62 EU-domstolen gör i denna del följande bedömning. Enligt artikel 3 i direktiv 2009/119 är medlemsstaterna skyldiga att hålla oljelager, beredskapslager, på en viss nivå.
- 63 I artikel 8.1 i direktivet anges bland annat att varje medlemsstat ska se till att alla ekonomiska aktörer som den – för att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 3 i direktivet – ålägger lagringsskyldighet får rätt att delegera åtminstone en del av sina lagringsskyldigheter till centrala lagringsenheter eller till andra ekonomiska aktörer som har överskottslager eller tillgänglig lagringskapacitet inom unionen.
- 64 Av artikel 3 jämförd med artikel 8.1 i direktiv 2009/119 framgår således klart att medlemsstaterna kan uppfylla sin skyldighet att hålla beredskapslager genom att ålägga ekonomiska aktörer lagringsskyldighet. På denna punkt råder för övrigt enighet mellan alla parter i det nationella målet och berörda som har inkommit med yttrande till EU-domstolen.
- 65 Det ska dock påpekas att varken dessa två bestämmelser eller någon annan bestämmelse i direktiv 2009/119 innehåller en definition av uttrycket ”ekonomisk aktör”. Vid sådana förhållanden ska innebörden och räckvidden av detta uttryck – i enlighet med EU-domstolens fasta praxis – fastställas i överensstämmelse med dess normala betydelse i vanligt språkbruk, med beaktande av det sammanhang i vilket det används och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som det ingår i (dom av den 12 juni 2018, Louboutin och Christian Louboutin, C-163/16, EU:C:2018:423, punkt 20 och där angiven rättspraxis).
- 66 Med ”ekonomisk aktör” avses i allmänhet varje fysisk eller juridisk person som bedriver ekonomisk verksamhet.

- 67 Vad därefter gäller det sammanhang i vilket detta uttryck används, ska det påpekas att det i artikel 7.1 tredje stycket i direktiv 2009/119 i allt väsentligt görs åtskillnad mellan ekonomiska aktörer, i den mening som avses i direktivet, och centrala lagringsenheter. Av bestämmelsens ordalydelse framgår att en central lagringsenhet ”ska ... vara ett organ eller en tjänst som inte är vinstdrivande och som verkar i det allmännas intresse”.
- 68 Vad slutligen gäller det mål som eftersträvas med direktiv 2009/119, det vill säga att säkerställa en hög nivå av oljeförsörjningstrygghet i unionen, är det mot bakgrund av detta mål befogat att anse att bland annat aktörer vars verksamhet har samband med de energiprodukter som omfattas av kapitel 3.4 i bilaga A till förordning nr 1099/2008 utgör ekonomiska aktörer i direktivets mening. Det är här särskilt fråga om företag som producerar, importerar och handlar med nämnda produkter samt om tillverkningsföretag som använder produkterna i sin tillverkning.
- 69 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan i vart och ett av de förenade målen besvaras enligt följande. Artiklarna 3 och 8 i direktiv 2009/119 ska tolkas på så sätt att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken en ekonomisk aktör som har importerat energiprodukter som omfattas av kapitel 3.4 i bilaga A till förordning nr 1099/2008 kan åläggas en skyldighet att upprätta och hålla beredskapslager.

Den tredje, den fjärde och den femte frågan

- 70 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje, den fjärde och den femte frågan i vart och ett av de förenade målen, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida bestämmelserna i direktiv 2009/119, jämförda med artiklarna 17 och 52.1 i stadgan, ska tolkas på så sätt att de utgör hinder för att en ekonomisk aktörs import av energiprodukter som ingår i en produktkategori som avses i kapitel 3.4 i bilaga A till förordning nr 1099/2008 medför en skyldighet för denna aktör att upprätta och hålla ett beredskapslager av en energiprodukt som ingår i en annan produktkategori nämnda kapitel, och detta även i det fallet att aktören inte använder produkten i sin ekonomiska verksamhet, vilken helt saknar samband med produkten, och att lagringsskyldigheten medför betydande kostnader för aktören.
- 71 EU-domstolen gör i denna del följande bedömning. Av svaren på den första och den andra frågan i vart och ett av de förenade målen framgår att medlemsstaterna, i enlighet med artiklarna 3 och 8 i direktiv 2009/119, har ett utrymme att själva bestämma sammansättningen av de beredskapslager som de är skyldiga att hålla enligt artikel 3 i direktivet och att de kan ålägga lagringsskyldighet för ekonomiska aktörer, såsom en aktör som har importerat smörjoljor eller petroleumkoks, i den mening som avses i avsnitt 3.4.20 respektive avsnitt 3.4.23 i kapitel 3.4 i bilaga A till förordning nr 1099/2008.
- 72 I avsaknad av bestämmelser i direktiv 2009/119 med motsatt innehåll, och med beaktande av nyss nämnda handlingsutrymme för medlemsstaterna, kan direktivet inte i sig anses utgöra hinder för att en medlemsstat som har beslutat att dess beredskapslager ska bestå av endast fyra kategorier av de petroleumprodukter som avses i nämnda kapitel 3.4 ålägger en ekonomisk aktör en skyldighet att upprätta och hålla ett beredskapslager av en av dessa produktkategorier, trots att denna kategori saknar samband med aktörens ekonomiska verksamhet.
- 73 Mot bakgrund av den hänskjutande domstolens frågor ska det dock även prövas huruvida bestämmelserna i stadgan utgör hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver en lagringsskyldighet av nyss nämnt slag. Den hänskjutande domstolen har visserligen begränsat sina frågor till tolkningen av artikel 17 i stadgan, som garanterar rätten till egendom, och av

proportionalitetsprincipen. Dock har även frågan huruvida en sådan lagstiftning är förenlig med näringsfriheten, i den mening som avses i artikel 16 i stadgan, tagits upp av de parter och berörda som deltar i förevarande mål, bland annat vid den muntliga förhandlingen. Vid besvarandet av den tredje, den fjärde och den femte frågan ska därför artikel 16, jämförd med artikel 17, i stadgan beaktas, så att den hänskjutande domstolen får ett fullständigt och användbart svar.

- 74 I detta avseende ska följande påpekas. Stadgans tillämpningsområde definieras i dess artikel 51.1. Med avseende på åtgärder som vidtas av medlemsstaterna är tillämpningsområdet definierat på så sätt att bestämmelserna i stadgan riktar sig till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten (dom av den 13 juni 2017, Florescu m.fl., C-258/14, EU:C:2017:448, punkt 44 och där angiven rättspraxis och dom av den 27 januari 2022, Sātiņi-S, C-234/20, EU:C:2022:56, punkt 51).
- 75 EU-domstolen finner dock, i likhet med vad generaladvokaten har konstaterat i punkt 74 i sitt förslag till avgörande, att en medlemsstat ska anses tillämpa unionsrätten, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan, när den vidtar åtgärder inom ramen för det handlingsutrymme som den har enligt en unionsrättsakt, såsom direktiv 2009/119, och ålägger ekonomiska aktörer, i direktivets mening, lagringsskyldigheter för att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 3 i direktivet.
- 76 Enligt artikel 16 i stadgan ska näringsfriheten erkännas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. Det skydd som ges genom denna artikel omfattar rätten att utöva en ekonomisk eller kommersiell verksamhet samt avtalsfrihet och fri konkurrens (dom av den 22 januari 2013, Sky Österreich, C-283/13, EU:C:2013:28, punkt 42, och dom av den 16 juli 2020, Adusbef m.fl., C-686/18, EU:C:2020:567, punkt 82).
- 77 Enligt artikel 17.1 i stadgan har var och en rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Vidare anges att ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.
- 78 Näringsfriheten och rätten till egendom är dock inte absoluta rättigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2020, Adusbef m.fl., C-686/18, EU:C:2020:567, punkterna 83 och 85).
- 79 Av artikel 52.1 i stadgan framgår att de fri- och rättigheter som slås fast i stadgan, såsom näringsfriheten och rätten till egendom, får begränsas. Detta gäller under förutsättning att begränsningarna är föreskrivna i lag och är förenliga med det väsentliga innehållet i stadgans fri- och rättigheter samt att de, med iakttagande av proportionalitetsprincipen, är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller mot behovet av skydd för andra människors fri- och rättigheter.
- 80 Vad gäller det nu aktuella fallet gör EU-domstolen följande bedömning. Det kan utgöra en inskränkning i en ekonomisk aktörs näringsfrihet och rätt till egendom att ålägga aktören en skyldighet att under ett års tid, för egen räkning och med egna medel, upprätta och hålla ett beredskapslager av en petroleumprodukt, såsom tjock eldningsolja, som inte har något samband med aktörens ekonomiska verksamhet.

- 81 Denna rättighetsinskränkning föreskrivs i den relevanta nationella lagstiftningen, det vill säga ZZNN, och ska därför anses vara föreskriven i lag, i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan.
- 82 Vad gäller det väsentliga innehållet i rätten till egendom och näringsfriheten ska följande påpekas. Skyldigheten att upprätta och hålla ett beredskapslager, som för övrigt är tidsbegränsad, medför inte ett egendomsberövande och utgör således inte ett ingrepp som påverkar själva kärnan i rätten till egendom. På samma sätt gäller att en sådan lagringsskyldighet inte i sig hindrar den berörda ekonomiska aktören från att bedriva sin verksamhet, vilket innebär att den även är förenlig med det väsentliga innehållet i näringsfriheten (se, analogt, dom av den 16 juli 2020, Adusbef m.fl., C-686/18, EU:C:2020:567, punkt 89).
- 83 Vad gäller det mål som eftersträvas med ZZNN och med de lagringsskyldigheter som Trade Express och Devnia Tsiment har ålagts enligt denna lag, har den hänskjutande domstolen angett att det består i att säkerställa oljeförsörjningstryggheten.
- 84 Detta utgör ett mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen, i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan. Av rättspraxis framgår nämligen att det utgör ett mål avseende allmän säkerhet att inom landet hålla ett lager av petroleumprodukter som gör det möjligt att säkerställa försörjningstryggheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 juli 1984, Campus Oil m.fl., 72/83, EU:C:1984:256, punkt 35, och dom av den 25 oktober 2001, kommissionen/Grekland, C-398/98, EU:C:2001:565, punkt 29) och att betydelsen av detta mål, när det gäller olja, kommer till uttryck i direktiv 2009/119 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 november 2011, kommissionen/Portugal, C-212/09, EU:C:2011:717, punkt 82).
- 85 Den nu aktuella nationella lagstiftningen innebär att ekonomiska aktörer kan åläggas lagringsskyldigheter för att fullgöra den berörda medlemsstatens skyldighet, enligt artikel 3 i direktiv 2009/119, att hålla beredskapslager. En sådan lagstiftning får anses vara ägnad att uppnå detta mål, och därmed även åläggandet av sådana lagringsskyldigheter.
- 86 Vad slutligen gäller frågan huruvida de lagringsskyldigheter som kan åläggas ekonomiska aktörer enligt en sådan nationell lagstiftning är proportionerliga, i det att dessa skyldigheter avser andra petroleumprodukter än de som aktörerna använder i sin verksamhet, finner EU-domstolen att det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva denna fråga genom att göra en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter i de nationella målen.
- 87 Vid denna prövning ska den hänskjutande domstolen ta hänsyn till de förutsättningar under vilka nämnda aktörer har rätt att, enligt den nationella lagstiftning som införlivar artikel 8 i direktiv 2009/119, delegera åtminstone en del av sina lagringsskyldigheter till en central lagringsenhet eller till en annan ekonomisk aktör inom unionen. I detta avseende delar EU-domstolen den bedömning som generaladvokaten gjort i punkt 79 i sitt förslag till avgörande, nämligen att en reell möjlighet att till en rimlig kostnad delegera dessa lagringsskyldigheter till en central lagringsenhet eller en annan ekonomisk aktör bör anses utgöra en garanti för att dessa skyldigheter är proportionerliga.
- 88 Den hänskjutande domstolen bör även beakta lagringsskyldighetens omfattning, vad gäller lagringsperiodens längd och de kvantiteter petroleumprodukter som ska lagras samt möjligheterna att hyra, eller till och med köpa och sälja, lagren vid utgången av den obligatoriska lagringsperioden. Den omständigheten att lagringsskyldigheten är begränsad i tiden för en förutbestämd kvantitet kan också tala för att de aktuella lagringsskyldigheterna ska anses vara proportionerliga.

- 89 Den hänskjutande domstolen ska vid sin prövning även beakta lagringsskyldigheternas ekonomiska effekt i förhållande till de berörda ekonomiska aktörernas storlek och till den omsättning som deras verksamhet uppgår till samt jämföra denna effekt med den ekonomiska börda som åläggs alla andra lagringsskyldiga ekonomiska aktörer. I det avseendet ska det påpekas – med hänsyn även till skäl 11 i direktiv 2009/119 – att om lagringsskyldigheten medför en allvarlig risk för den berörda ekonomiska aktörens ekonomiska överlevnad, eller om den kan komma att påverka aktörens konkurrensställning i väsentlig mån, så är detta en indikation på att lagringsskyldigheten är oproportionerlig, såvida den inte åtföljs av en lämplig ersättning.
- 90 Med förbehåll för den proportionalitetsbedömning som den hänskjutande domstolen ska göra utifrån nyss anförda omständigheter, finner EU-domstolen att artikel 16, jämförd med artiklarna 17 och 52.1, i stadgan inte utgör hinder för att en ekonomisk aktör åläggs en skyldighet att upprätta och hålla ett beredskapslager av produkter som inte har något samband med denna aktörs verksamhet, och detta även i det fallet att lagringsskyldigheten medför betydande kostnader för aktören.
- 91 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den tredje, den fjärde och den femte frågan i var och ett av de förenade målen besvaras enligt följande. Bestämmelserna i direktiv 2009/119, jämförda med artiklarna 16, 17 och artikel 52.1 i stadgan, ska tolkas på så sätt att de inte utgör hinder för att en ekonomisk aktörs import av energiprodukter som ingår i en produktkategori som avses i kapitel 3.4 i bilaga A till förordning nr 1099/2008 medför en skyldighet för denna aktör att upprätta och hålla ett beredskapslager av en energiprodukt som ingår i en annan produktkategori nämnda kapitel, och detta även i det fallet att aktören inte använder produkten i sin ekonomiska verksamhet, vilken helt saknar samband med produkten, och att lagringsskyldigheten medför betydande kostnader för aktören. Detta gäller dock under förutsättning att lagringsskyldigheten är proportionerlig.

Rättegångskostnader

- 92 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

- 1) Artikel 3 i rådets direktiv 2009/119/EG av den 14 september 2009 om skyldighet för medlemsstaterna att inneha minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter, i dess lydelse enligt kommissionens genomförandedirektiv (EU) 2018/1581 av den 19 oktober 2018, jämförd med artiklarna 1 och 2 första stycket i) och j) i direktiv 2009/119, i ändrad lydelse,**

ska tolkas på följande sätt:

Medlemsstaterna är inte skyldiga att hålla beredskapslager för samtliga kategorier av energiprodukter som avses i kapitel 3.4 i bilaga A till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1099/2008 av den 22 oktober 2008 om energistatistik, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) 2019/2146 av den 26 november 2019. Medlemsstaterna kan tvärtom uppfylla sin skyldighet enligt artikel 3 i direktivet att

hålla beredskapslager genom att hålla lager som består endast av vissa av dessa kategorier.

- 2) Artiklarna 3 och 8 i direktiv 2009/119, i dess lydelse enligt genomförandedirektiv 2018/1581,**

ska tolkas på följande sätt:

Dessa artiklar utgör inte hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken en ekonomisk aktör som har importerat energiprodukter som omfattas av kapitel 3.4 i bilaga A till förordning nr 1099/2008, i dess lydelse enligt förordning 2019/2146, kan åläggas en skyldighet att upprätta och hålla beredskapslager.

- 3) Bestämmelserna i direktiv 2009/119, i dess lydelse enligt genomförandedirektiv 2018/1581, jämförda med artiklarna 16, 17 och artikel 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,**

ska tolkas på följande sätt:

Dessa bestämmelser utgör inte hinder för att en ekonomisk aktörs import av energiprodukter som ingår i en produktkategori som avses i kapitel 3.4 i bilaga A till förordning nr 1099/2008, i dess lydelse enligt förordning 2019/2146, medför en skyldighet för denna aktör att upprätta och hålla ett beredskapslager av en energiprodukt som ingår i en annan produktkategori nämnda kapitel, och detta även i det fallet att aktören inte använder produkten i sin ekonomiska verksamhet, vilken helt saknar samband med produkten, och att lagringsskyldigheten medför betydande kostnader för aktören. Detta gäller dock under förutsättning att lagringsskyldigheten är proportionerlig.

Underskrifter