

Sag C-428/22**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

28. juni 2022

Forelæggende ret:

Administrativen sad Varna (Bulgarien)

Afgørelse af:

14. juni 2022

Sagsøger:

»DEVNIA TSIMENT« AD

Sagsøgt:

Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia »Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi«

Hovedsagens genstand

Tvisten mellem parterne vedrører lovligheden af et påbud om at oprette et beredskabslager, som blev udstedt den 28. april 2021 af Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia »Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi« (vicepræsidenten for det statslige agentur »statsreserver og krigslagre«).

Den præjudicielle forelæggelses genstand og retsgrundlag

Fortolkning af EU-retten, artikel 267 TEUF

Præjudicielle spørgsmål

1. Skal 33. betragtning, artikel 1, 3 og 8 og artikel 2, litra i) og j), i Rådets direktiv 2009/119/EF af 14. september 2009 om forpligtelse for medlemsstaterne til at holde minimumslagre af råolie og/eller olieprodukter under hensyntagen til direktivets formål og artikel 2, litra d), i Europa-Parlamentets og Rådets

forordning (EF) nr. 1099/2008 af 22. oktober 2008 om energistatistik og i lyset af proportionalitetsprincippet som omhandlet i artikel 52, stk. 1, sammenholdt med artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder fortolkes således, at de er til hinder for nationale bestemmelser såsom de i hovedsagen omhandlede, hvorefter personer, som i produktionsøjemed har foretaget indkøb inden for Fællesskabet af jordoliekok som omhandlet i nr. 3.4.23 i bilag A til forordning (EF) nr. 1099/2008, kan forpligtes til at oprette beredskabslagre?

2. Skal 33. betragtning til direktivet og dettes artikel 1, 3 og 8 og artikel 2, litra i) og j), fortolkes således, at de er til hinder for nationale bestemmelser såsom de i hovedsagen omhandlede, hvorefter typerne af de produkter, af hvilke der skal oprettes og holdes beredskabslagre, er begrænset til en del af typerne af produkter i direktivets artikel 2, litra i), sammenholdt med bilag A, kapitel 3.4, i forordning (EF) nr. 1099/2008?

3. Skal 33. betragtning til direktivet og dettes artikel 1, 3 og 8 og artikel 2, litra i) og j), fortolkes således, at de er til hinder for nationale bestemmelser såsom de i hovedsagen omhandlede, hvorefter en person, der foretager indkøb eller import inden for Fællesskabet af en type af de produkter, der er nævnt i direktivets artikel 2, litra i), sammenholdt med bilag A, kapitel 3.4, i forordning (EF) nr. 1099/2008, som følge heraf er underlagt en forpligtelse til at oprette og holde beredskabslagre af en anden og anderledes type produkt?

4. Skal 33. betragtning til direktivet og dettes artikel 1, 3 og 8 og artikel 2, litra i) og j), fortolkes således, at de er til hinder for nationale bestemmelser såsom de i hovedsagen omhandlede, hvorefter en person er forpligtet til at oprette og holde lagre af et produkt, som vedkommende ikke anvender i forbindelse med sin økonomiske aktivitet, og som ikke har nogen sammenhæng med denne aktivitet, idet denne forpligtelse desuden er forbundet med en betydelig økonomisk byrde (som i praksis medfører, at det er umuligt at opfylde den), eftersom personen hverken råder over produktet eller er importør og/eller ihændehaver af produktet?

5. Såfremt et af spørgsmålene besvares benægtende, skal 33. betragtning, artikel 1, 3 og 8 og artikel 2, litra i) og j), i Rådets direktiv 2009/119/EF af 14. september 2009 om forpligtelse for medlemsstaterne til at holde minimumslagre af råolie og/eller olieprodukter under hensyntagen til direktivets formål og i lyset af proportionalitetsprincippet som omhandlet i artikel 52, stk. 1, sammenholdt med artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder da fortolkes således, at en importør af en bestemt type produkt kun kan forpligtes til at oprette og holde beredskabslagre af den samme type produkt, som det produkt der var genstand for importen?

Anførte EU-retlige forskrifter og retspraksis

Artikel 122 TEUF

Rådets direktiv 2009/119/EF af 14. september 2009 om forpligtelse for medlemsstaterne til at holde minimumslagre af råolie og/eller olieprodukter (herefter »direktivet«), 33. betragtning, artikel 1, artikel 2, litra i) og j), artikel 3 og artikel 8

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 17, stk. 1, artikel 51, stk. 1 og 2, og artikel 52, stk. 1 og 2

Forklaringer til chartret om grundlæggende rettigheder, forklaring til artikel 17

Så vidt det er forelæggende ret bekendt, er direktivets bestemmelser ikke blevet fortolket af Den Europæiske Unions Domstol.

Anførte nationale retsfor skrifter

Zakon za zapasite ot neft i neftoprodukti (lov om lagre af olie og olieprodukter), artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1 og 4, artikel 3, stk. 4, artikel 8, stk. 1-5, artikel 12, stk. 1, 2, 4 og 11, artikel 14, stk. 1-6, artikel 17, stk. 1-4, artikel 21, stk. 1, 11, 14 og 15, artikel 23, stk. 1 og 2, artikel 30, stk. 1-3, og artikel 38, stk. 1; Dopolnitelni razporedbi na ZZNN (tillægsbestemmelser til lov om lagre af olie og olieprodukter), § 1, nr. 8-12, og § 2, nr. 1 og 2

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsfor handlingernes forløb

- 1 I 2020 importerede »DEVNIA TSIMENT« AD (herefter »selskabet«) 34 657,39 ton jordoliekokks under følgende toldtarifmæssige KN-position i henhold til den kombinerede nomenklatur: 2713 11 00 (bilag A, kapitel 3.4, nr. 3.4.23, i forordning [EF] nr. 1099/2008), som anvendes i en mineralogisk proces ved fremstillingen af cementklinker. Der er ikke nogen holdepunkter for, at selskabet i 2020 udøvede økonomisk aktivitet med en anden type produkt i bilag A, kapitel 3.4, i forordning (EF) nr. 1099/2008 eller med brændselsolie.
- 2 Den 5. maj 2021 modtog selskabet et påbud fra vicepræsidenten for det statslige agentur »statslige reserver og krigslagre« af 28. april 2021 om at oprette beredskabslagre (herefter »påbuddet«), hvorved »DEVNIA TSIMENT« AD på grundlag af artikel 12 og artikel 8, stk. 2, nr. 3, sammenholdt med artikel 8, stk. 3, i lov om lagre af olie og olieprodukter blev pålagt for egen regning og med egne midler at organisere og finansiere de i artikel 2, stk. 1, i lov om lagre af olie og olieprodukter fastsatte beredskabslagre af svær brændselsolie i et omfang af 7 806,058 ton (syv tusinde otte hundrede og seks ton og otteoghalvtreds kg) for en periode på et år, nemlig fra den 1. juli 2021 til den 30. juni 2022.
- 3 Påbuddet blev udstedt i forbindelse med den ovennævnte import af jordoliekokks i 2020.

- 4 Den 19. maj 2021 har selskabet anlagt søgsmål til prøvelse af påbuddet og dermed indledt sagen ved Administrativen sad Varna (forvaltningsdomstolen i Varna, Bulgarien). Selskabet er af den opfattelse, at det ikke burde være blevet pålagt en lagring, og har nedlagt påstand om annullation af påbuddet, eftersom dette af flere grunde er retsstridigt. I stævningen begrundes påbuddets retsstridighed bl.a. med, at den nationale lov, lov om lagre af olie og olieprodukter, ikke er forenelig med EU-retten, navnlig direktivet, som blev gennemført i bulgarsk lovgivning ved lov om lagre af olie og olieprodukter. Disse anbringender hænger sammen med den vurdering, som retten skal foretage af spørgsmålet om, hvorvidt EU-retten, navnlig direktiv 2009/119/EF som gennemført i national lovgivning ved lov om lagre af olie og olieprodukter, er blevet anvendt korrekt.
- 5 Selskabets aktiviteter omfatter ikke transaktioner med svære brændselolier, gasolier, motorbenzin og/eller dieselbrændstof, hvilket både gælder for 2020 og aktuelt. Selskabet råder ikke over det påbudte lager af svær brændselolie; det vil være nødsaget til enten at købe det eller at overdrage forpligtelsen til en anden virksomhed mod et vederlag.
- 6 Selskabet råder over ikke en lagerlokalitet, som er registreret i henhold til artikel 38 i lov om lagre af olie og olieprodukter, navnlig ikke en lagerlokalitet til de ovennævnte olieprodukter, og det har dermed ikke egenskab af »ihændehaver« som omhandlet i lov om lagre af olie og olieprodukter.
- 7 Beregningen af de påbudte mængder af svær brændselolie, som selskabet skulle oprette og holde beredskabslagre af, blev kontrolleret af en hertil udpeget sagkyndig.

Kort fremstilling af begrundelsen for den præjudicielle forelæggelse

- 8 Ved det påbud, som er blevet anfægtet ved den forelæggende ret, blev selskabet, som i 2020 havde importeret jordoliekok, pålagt at oprette og holde beredskabslagre af svær brændselolie i et omfang af 7 806,058 ton for perioden fra den 1. juli 2021 til den 30. juni 2022. Dermed blev en virksomhed, som importerer en bestemt type olieprodukt, forpligtet til at anskaffe og holde en anden type olieprodukt.
- 9 En fortolkning af EU-retten er nødvendig for at afklare, i hvilket omfang medlemsstaterne har beføjelse til at bestemme, hvilke typer produkter der skal lagres, og hvor langt deres beføjelser over for virksomhederne rækker, samt navnlig nøjagtigt hvilken betydning 33. betragtning til direktivet og dets artikel 3, artikel 8, og artikel 2, litra i) og j), har i lyset af direktivets formål og principperne for EU-rettens anvendelse, først og fremmest proportionalitetsprincippet. Efter den forelæggende rets opfattelse skal det med Domstolens fortolkning af direktivet efterprøves, om den nationale lovgivning har gennemført direktivet korrekt, og om selskabet dermed kan pålægges en forpligtelse til at lagre netop svær brændselolie.

- 10 Direktivets artikel 3, sammenholdt med artikel 2, litra j), fastsætter det resultat, som medlemsstaterne skal opnå med beredskabslagrene, nemlig at det sikres, at der til enhver tid holdes olielagre («oil stocks» i den engelske version) i bestemte mængder. I henhold til direktivets artikel 2, litra i), er olielagre (igen «oil stocks» i den engelske version) lagre af de energiprodukter, der er opregnet i bilag A, kapitel 3.4, i forordning (EF) nr. 1099/2008. Kapitel 3.4 i dette bilag har overskriften «Olie (råolie og olieprodukter)» og indeholder 24 undergrupper. Med direktivet tilsigtes der altså lagring af alle – og ikke kun nogle af – produkterne i kapitel 3.4 i dette bilag. Den nationale lovgivning fastsætter i artikel 2, stk. 1, i lov om lagring af olie og olieprodukter ikke lagring af alle de produkter, der er opregnet i kapitel 3.4 i bilaget, men derimod kun af olie og fire yderligere olieprodukter: 1. motorbenzin, 2. gasolier, jetbrændstoffer af petroleumtypen og dieselbrændstof, 3. svær brændselsolie og 4. flydende gas.
- 11 En fortolkning af de relevante EU-retlige bestemmelser er vigtig i denne sag for at fastslå, om direktivet skal fortolkes således, at det er til hinder for nationale bestemmelser, der begrænser de typer af produkter, af hvilke der skal oprettes beredskabslagre.
- 12 I henhold til direktivet har medlemsstaterne som en foranstaltning til at opfylde deres lagringsforpligtelse mulighed for at forpligte virksomheder (dvs. privatretlige juridiske personer) i denne henseende, altså også at pålægge dem forpligtelser til at oprette og holde beredskabslagre. Når de pålægger sådanne forpligtelser, må medlemsstaterne imidlertid ikke fravige de grundlæggende retsprincipper og direktivets formål, således som det beskrives i 33. betragtning til direktivet, nemlig *»opretholdelse af et højt niveau for olieforsyningsikkerheden i Fællesskabet gennem pålidelige og gennemsigtige mekanismer baseret på solidaritet mellem medlemsstaterne, samtidig med at reglerne om det indre marked og konkurrence overholdes«*. Ved en systematisk fortolkning af dette formål og den mulige foranstaltning til at forpligte virksomheder (privatretlige juridiske personer) og i betragtning af proportionalitetsprincippet som omhandlet i artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder samt i lyset af de beskrevne faktiske omstændigheder er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt direktivet skal fortolkes således, at en virksomhed kun må pålægges en lagringsforpligtelse vedrørende et energiprodukt, hvormed den i den relevante periode faktisk har udøvet økonomisk aktivitet, og hvoraf der netop kan udledes en lagringsforpligtelse for virksomheden.
- 13 Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt det er i modstrid med direktivets formål og ånd og proportionalitetsprincippet som omhandlet i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, hvis en virksomhed forpligtes til at organisere et lager af et energiprodukt, hvormed det ikke har drevet eller driver forretninger, hvilket naturligvis ville forpligte virksomheden til at købe eller leje (ved delvis overdragelse af forpligtelsen) de påkrævede mængder og holde dem forskriftsmæssigt (i hertil godkendte lagerlokaliteter). En sådan tilgang medfører en hovedsageligt økonomisk byrde for den forpligtede virksomhed (betaling af købsprisen, køb eller leje af en lagerfacilitet til lageret, forsikring i henhold til lov

om lagre af olie og olieprodukter, afgiftsbetalinger i henhold til de bulgarske skatte- og afgiftsbestemmelser osv., også i tilfælde af en overdragelse af forpligtelsen, såfremt en overdragelse overhovedet er en mulighed for den forpligtede virksomhed) og indvirker således på reglerne om det indre marked og konkurrence, både med hensyn til det olieprodukt, som virksomheden driver handel med, og med hensyn til det olieprodukt, der skal lagres.

- 14 Direktivet tilsigter åbenbart ikke indførelse af økonomiske (afgiftslignende) forpligtelser for bestemte privatretlige retssubjekter. Tværtimod hviler direktivet på det princip, at lovligheden af sådanne indgreb i privatretlige retssubjekters retsstilling netop hænger sammen med disses evne til at opfylde de forpligtelser, som de er blevet pålagt, *in natura*. På denne måde vil der (i overensstemmelse med direktivets formål, proportionalitetsprincippet og reglerne om det indre marked og konkurrence) opnås et passende forhold mellem den offentlige (EU-retlige) interesse og den private interesse, eftersom opfyldelsen af en forpligtelse til at lagre et bestemt produkt *in natura* for personer, som i forvejen udøver økonomisk aktivitet med dette produkt, ikke vil udgøre en nævneværdig vanskelighed for disse personer. For så vidt vil indgrebet i de berørte personers retsstilling være langt mindre alvorligt og i overensstemmelse med kravene i 33. betragtning til direktivet, hvorefter sådanne indgreb skal ske gennem gennemsigtige mekanismer, samtidig med at reglerne om det indre marked og konkurrence overholdes. Således er det for en person, der råder over og anvender et bestemt produkt, langt mindre byrdefuldt at holde en del heraf som beredskabslagre, end for en person, som først skal købe eller leje bestemte mængder af et produkt, fordi dette produkt ikke er omfattet af vedkommendes økonomiske aktivitet og dermed ligger uden for vedkommendes aktivitet. Herved påføres en virksomhed i princippet blot en yderligere økonomisk byrde, som hverken udgør en lovbestemt skat eller afgift eller et gebyr for en bestemt modydelse og heller ikke skyldes virksomhedens egen aktivitet (i den foreliggende sag forpligtes en virksomhed, der fremstiller cement, klinker, tørmørtel, farver, puds, sand, mikroniserede og andre fraktioner af kalksten, hydrauliske bindemidler og betonprodukter, således til at oprette et lager af svær brændselsolie).
- 15 Det skal afklares, om direktivet skal fortolkes således, at det er til hinder for nationale bestemmelser såsom de bulgarske, hvorefter en person er forpligtet til at oprette beredskabslagre af en type produkt, fordi personen har udøvet en økonomisk aktivitet (import) med en anden type olieprodukt.
- 16 I henhold til den nationale lovgivning er enhver, der i det pågældende kalenderår har importeret et af de i bilaget opregnede energiprodukter eller inden for Fællesskabet har transporteret det til landets område, forpligtet til at oprette beredskabslagre. Samtidig begrænses typerne af de produkter, der skal lagres, i den nationale lovgivning i strid med de ovennævnte bestemmelser i direktivet til de typer, der er nævnt i artikel 2, stk. 1, i lov om lagre af olie og olieprodukter (olie og fire typer af olieprodukter). Således fastsætter de bulgarske bestemmelser, at en person, der i det foregående kalenderår har importeret energiprodukter, som

er nævnt i bilaget, er forpligtet til at oprette beredskabslagre af et af de produkter, der er opregnet i artikel 2, stk. 1, i lov om lagre af olie og olieprodukter.

- 17 I den nationale lovgivning tages der ikke hensyn til, hvilken type energiprodukt den pågældende person har importeret, eller om denne type er et produkt, der skal lagres. Idet den nationale lovgivning begrænser, hvilke typer af produkter der skal lagres, og forpligter private til at oprette sådanne beredskabslagre, sikrer den ikke, at den type produkter, som den forpligtede person importerer, stemmer overens med den type produkt, der skal lagres. Desuden tages der i lovgivningen ikke hensyn til, om den forpligtede person i forbindelse med sin økonomiske aktivitet anvender det produkt, der skal lagres, om personen kan tilvejebringe de påkrævede mængder af dette produkt, hvilke administrative krav der skal opfyldes, og hvilke økonomiske midler det vil være nødvendigt at bruge for at nå dette mål, og hvorledes dette vil påvirke personens økonomiske situation og konkurrenceevne.
- 18 Navnlig bestemmer artikel 12, stk. 11, i lov om lagre af olie og olieprodukter, at import af jordoliekoks udløser en forpligtelse til at oprette et lager af svær brændselolie. Således forholder det sig også i den foreliggende sag – selskabet havde importeret jordoliekoks og blev derfor forpligtet til at oprette et lager af svær brændselolie uden at måtte oprette et lager af jordoliekoks.
- 19 Dermed skal selskabet for at opfylde den forpligtelse, det er blevet pålagt, anskaffe svær brændselolie, som det ikke er i besiddelse af. Det har heller ikke den godkendelse som lagerholder, der er påkrævet for lovligt at kunne holde dette brændstof selvstændigt (uden at betale en tredjepart som lagerholder). I henhold til lov om lagre af olie og olieprodukter har selskabet derudover ikke ret til at kræve, at de mængder af svær brændselolie, som det er blevet pålagt at lagre, udskiftes med tilsvarende mængder af jordoliekoks.
- 20 Listen over olieprodukter, der skal lagres i henhold til artikel 2, stk. 1, i lov om lagre af olie og olieprodukter, er langt kortere end produktlisten i kapitel 3.4 i bilaget, som der henvises til i direktivets artikel 2, litra i).
- 21 Efter den forelæggende rets opfattelse skal det afklares, om direktivet skal fortolkes således, at det er til hinder for en national bestemmelse såsom den bulgarske, hvorefter en person forpligtes til at oprette beredskabslagre af en bestemt type produkt, fordi personen har udøvet en økonomisk aktivitet (import) med en anden type olieprodukt.
- 22 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at den nationale bestemmelse strider imod direktivet, og at direktivet altså ikke er blevet gennemført korrekt, hvilket har indvirkning på lovligheden af den anfægtede forvaltningsakt – påbuddet.
- 23 Hvis det fastslås, at der foreligger en sådan modstrid mellem direktivets bestemmelser og den nationale lovgivning, vil dette have indvirkning på lovligheden af det anfægtede påbud. Navnlig skal det i så fald fastslås, at påbuddet blev udstedt på grundlag af en national lov, der er i modstrid med direktivet eller

ikke har gennemført direktivet, som er en EU-retsakt, korrekt. Dette vil medføre, at den pågældende individuelle forvaltningsakt skal annulleres i sagen, eftersom det vil være uforeneligt med EU-retten at opretholde den. Dette vil også være i overensstemmelse med begrundelsen i præmis 21 og præmis 2 i Simmenthaldommen (C-106/77). Fortolkningen af direktivet vil i den foreliggende sag afklare, om der foreligger en sådan modstrid eller ej.

- 24 I henhold til artikel 288, stk. 3, TEUF er et direktiv med hensyn til det tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Direktiver er rettet til medlemsstaterne. De skal træffe gennemførelsesforanstaltninger, som har retsvirkning på nationalt niveau. Såfremt et direktiv ikke gennemføres inden for fristen eller gennemføres utilstrækkeligt, opfylder de uden tvivl ikke det for medlemsstaterne bindende mål. For at undgå dette kan de nationale forvaltningsmyndigheder og judicielle myndigheder anvende den ukorrekt gennemførte bestemmelse i direktivet direkte under overholdelse af princippet om loyalt samarbejde som fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU. Dette forudsætter dog, at reglen er klar, præcis og ubetinget og dermed ikke giver medlemsstaten nogen skønsmargin.
- 25 Den fortolkning af direktivet og de nævnte bestemmelser i direktivet, som den forelæggende ret anmoder om, skal skabe den påkrævede klarhed og ubetingethed, altså præcisere, hvilke beføjelser de nationale myndigheder har ved den individuelle fastsættelse af lagrene med henblik på at nå de relevante mål, og i hvilket omfang virksomhederne kan pålægges forpligtelser.
- 26 For præcist at kunne fastslå, hvilken betydning og hvilket indhold direktivet har, er en anmodning om præjudiciel afgørelse imidlertid påkrævet, eftersom fortolkningen af EU-retsakter i henhold til artikel 267 TEUF henhører under Den Europæiske Unions Domstols kompetence.
- 27 Efter den forelæggende rets opfattelse vil en fortolkning af direktivet i den foreliggende sag gøre det muligt for retten at træffe den rigtige afgørelse i sagen, for så vidt som der er tvivl om den korrekte fortolkning af direktivet.