

Mål C-428/22**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

28 juni 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

Administrativen sad Varna (Bulgarien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

14 juni 2022

Klagande:

”DEVNIA TSIMENT” AD

Motpart:

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

Saken i det nationella målet

Tvisten mellan parterna gäller lagligheten av ett föreläggande om upprättande av beredskapslager som utfärdades den 29 april 2021 av Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia ”Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi” (vice ordförande för myndigheten ”Statliga reserver och krigsförnödenheter”).

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av unionsrätten, artikel 267 FEUF

Frågor som hänskjuts för förhandsavgörande

1. Ska skäl 33, artiklarna 1, 3, 8 samt 2 i och 2 j i rådets direktiv 2009/119/EG av den 14 september 2009 om skyldighet för medlemsstaterna att inneha minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter, med beaktande av syftet med direktivet och med artikel 2 d i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr

1099/2008 av den 22 oktober 2008 om energistatistik, samt mot bakgrund av proportionalitetsprincipen i artikel 52.1 jämförd med artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, tolkas så, att de utgör hinder mot sådan nationell lagstiftning som den nu aktuella, vilken innebär att aktörer som för produktion för in petroleumkoks inom unionen i enlighet med punkt 3.4.23 i bilaga A till förordning (EG) nr 1099/2008 kan åläggas en skyldighet att upprätta beredskapslager?

2. Ska skäl 33, artiklarna 1, 3, 8 samt 2 i och 2 j i direktivet tolkas så, att de utgör hinder mot sådan nationell lagstiftning som den nu aktuella, vilken innebär att de produkttyper av vilka beredskapslager ska upprättas och vidmakthållas begränsas till vissa av de typer av produkter som avses i artikel 2 i i direktivet, jämförd med kapitel 3.4 i bilaga A till förordning (EG) nr 1099/2008?

3. Ska skäl 33, artiklarna 1, 3, 8 samt 2 i och 2 j i direktivet tolkas så, att de utgör hinder mot sådan nationell lagstiftning som den nu aktuella, vilken innebär att den omständigheten att en aktör genomför unionsintern införsel eller import av en sådan typ av produkt som avses i artikel 2 i i direktivet, jämförd med kapitel 3.4 i bilaga A till förordning (EG) nr 1099/2008, medför att personen ska upprätta och vidmakthålla beredskapslager av en annan typ av produkt?

4. Ska skäl 33, artiklarna 1, 3, 8 samt 2 i och 2 j i direktivet tolkas så, att de utgör hinder mot sådan nationell lagstiftning som den nu aktuella, vilken innebär att en aktör är skyldig att upprätthålla och vidmakthålla lager av en produkt som vederbörande inte använder inom ramen för sin ekonomiska verksamhet och som inte har något samband med denna verksamhet, vilket också medför en betydande ekonomisk börda (vilket i praktiken leder till att det blir omöjligt att uppfylla denna skyldighet), eftersom aktören varken förfogar över produkten eller är importör och/eller innehavare av denna produkt?

5. För det fall att någon av frågorna besvaras nekande: Ska skäl 33, artiklarna 1, 3, 8 samt 2 i och 2 j i direktivet, med beaktande av syftet med direktivet och mot bakgrund av proportionalitetsprincipen enligt artikel 52.1 jämförd med artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, tolkas så, att importören av en viss typ av produkt endast kan åläggas att upprätta och vidmakthålla beredskapslager av samma typ av produkt som var föremål för importen?

Anförda unionsbestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen

Artikel 122 FEUF

Rådets direktiv 2009/119/EG av den 14 september 2009 om skyldighet för medlemsstaterna att inneha minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter (nedan kallat direktivet), skäl 33, artiklarna 1, 2 i och 2 j, 3 samt 8

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artiklarna 17.1, 51.1 och 51.2, samt 52.1 och 52.2

Förklaringar till stadgan om de grundläggande rättigheterna, förklaring till artikel 17

Såvitt den hänskjutande domstolen vet har bestämmelserna i direktivet inte tolkats av Europeiska unionens domstol.

Anförda nationella bestämmelser

Zakon za zapsite ot neft i neftoprodukti (lag om lager av råolja- och petroleumprodukter, nedan kallad ZZNN), artiklarna 1.1, 2.1 och 2.4, 3.4, 8.1–8.5, 12.1, 12.2, 12.4 och 12.11, 14.1–14.6, 17.1–17.4, 21.1, 21.11, 21.14 och 21.15, 23.1 och 23.2, 30.1–30.3, och 38.1, Dopolnitelni razporedbi na ZZNNN (kompletterande bestämmelser till ZZNN), 1 § punkterna 8–12, samt 2 § punkterna 1 och 2

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 År 2020 importerade ”Devnia TSIMENT” AD (nedan kallat företaget) 34 657,39 ton petroleumkoks med följande KN-nummer enligt Kombinerade nomenklaturen: 2713 11 00 (punkt 3.4.23 i kapitel 3.4 i bilaga A till förordning (EG) nr 1099/2008), som används i en mineralogisk process vid tillverkning av cementklinker. Ingenting tyder på att företaget år 2020 bedrev ekonomisk verksamhet med någon annan produkttyp som avses i kapitel 3.4 i bilaga A till förordning (EG) nr 1099/2008 eller med eldningsolja.
- 2 Den 5 maj 2021 delgavs företaget ett föreläggande från vice ordföranden för myndigheten för statliga reserver och krigsförnödenheter av den 28 april 2021 om upprättande av beredskapslager (nedan kallat föreläggandet), varigenom ”DEVNIA TSIMENT” AD, med stöd av artiklarna 12 och 8.2 punkt 3, jämförda med artikel 8.3 ZZNN, ålades att under ett år, det vill säga från och med den 1 juli 2021 till och med den 30 juni 2022, på egen bekostnad och med egna medel upprätta och vidmakthålla samt anordna och finansiera beredskapslager av tung eldningsolja på 7 806,058 ton (sjutusenåttahundrasex ton och femtioåtta kilo), i enlighet med artikel 2.1 punkt 3 ZZNN.
- 3 Föreläggande utfärdades i samband med den ovannämnda import av petroleumkoks som skett under år 2020.
- 4 Den 19 maj 2021 väckte företaget talan mot föreläggandet och inledde därmed ett domstolsförfarande vid Administrativen sad Varna (Förvaltningsdomstolen i Varna, Bulgarien). Företaget anser att det inte är skyldigt att upprätta ett beredskapslager, och har yrkat att föreläggandet ska ogiltigförklaras på grund av

att det är rättsstridigt av flera skäl. I ansökan varigenom talan väckts hävdas att föreläggandet är rättsstridigt, bland annat på grund av att den nationella lagen, ZZNN, är oförenlig med unionsrätten, i synnerhet med det direktiv som införlivats med bulgarisk rätt genom ZZNN. Dessa invändningar hänför sig till den bedömning som den nationella domstolen ska göra av huruvida unionsrätten och i synnerhet direktiv 2009/119/EG, såsom detta har införlivats med nationell rätt genom ZZNN, har tillämpats på ett korrekt sätt.

- 5 Företagets verksamhet omfattar inte transaktioner med tunga eldningsolja, gasolja, motorbensin och/eller dieselolja, varken år 2020 eller för närvarande. Företaget förfogar inte över det beredskapslager av tung eldningsolja som föreläggandet avser, utan måste antingen köpa det eller överföra förpliktelsen till ett annat företag mot betalning.
- 6 Företaget förfogar inte över något beredskapslager av råolja och petroleumprodukter som registrerats i enlighet med artikel 38 ZZNN, i synnerhet inte något lager av de ovannämnda petroleumprodukterna, och handlar därför inte som ”innehavare” i den mening som avses i ZZNN.
- 7 En utsedd sakkunnig beräknade kvantiteten av det beredskapslager av tung eldningsolja som företaget skulle behöva upprätta och vidmakthålla.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 8 Genom det föreläggande som angripits vid den hänskjutande domstolen ålades företaget, som hade importerat petroleumkoks år 2020, att upprätta och vidmakthålla beredskapslager av tung eldningsolja på 7 806, 058 ton under perioden 1 juli 2021–30 juni 2022. Ett företag som importerar en viss typ av petroleumprodukt var således skyldigt att anskaffa och inneha en annan typ av petroleumprodukt.
- 9 En tolkning av unionsrätten är nödvändig för att klargöra i vilken utsträckning medlemsstaterna får bestämma vilka typer av produkter som ska lagras och omfattningen av deras befogenheter gentemot företag, och i synnerhet den exakta innebörden av skäl 33, artiklarna 3, 8 samt 2 i och 2 j i direktivet, mot bakgrund av direktivets syfte och principerna för tillämpningen av unionsrätten, särskilt proportionalitetsprincipen. Enligt den hänskjutande domstolen ska det, på grundval av Europeiska unionens domstols tolkning av direktivet, prövas huruvida direktivet har införlivats på ett korrekt sätt med nationell rätt och huruvida företaget följaktligen kan åläggas att lagra just tung eldningsolja.
- 10 Av artikel 3 i direktivet, jämförd med dess artikel 2 j, framgår det resultat som medlemsstaterna ska uppnå när det gäller beredskapslager, nämligen att säkerställa att ett visst antal oljelager (”oil stocks” i den engelska språkversionen) alltid vidmakthålls. Enligt artikel 2 i i direktivet är oljelager lager av energiprodukter som förtecknas i kapitel 3.4 i bilaga A till förordning (EG) nr 1099/2008. Kapitel 3.4 i denna bilaga, med rubriken ”Olja (Olje- och

petroleumprodukter)”, innehåller 24 underkategorier. Direktivet syftar därför till att alla – och inte bara några av de – produkter som avses i kapitel 3.4 i denna bilaga ska lagras. I nationell rätt, närmare bestämt artikel 2.1 ZZNN, föreskrivs inte att alla de produkter som förtecknas i kapitel 3.4 i bilagan, utan endast av råolja och fyra andra petroleumprodukter: 1. Motorbensin, 2. Gasolja, fotogenliknande jetbränslen och dieselolja, 3. Tung eldningsolja, 4. Kondenserad naturgas.

- 11 En tolkning av de relevanta unionsrättsliga bestämmelserna är i förevarande fall av avgörande betydelse för att kunna avgöra huruvida direktivet ska tolkas så, att det utgör hinder mot nationell lagstiftning som begränsar de typer av produkter av vilka beredskapslagren ska upprättas.
- 12 Enligt direktivet får medlemsstaterna, som en åtgärd för att fullgöra sin lagringsskyldighet, ålägga företag (det vill säga privaträttsliga juridiska personer) skyldigheter i detta avseende, till och med skyldigheter att upprätta och vidmakthålla beredskapslager. När medlemsstaterna inför sådana skyldigheter, får de emellertid inte avvika från direktivets principer och syfte, såsom anges i skäl 33 i direktivet, bestående i att *”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”*. Vid en systematisk tolkning av detta syfte och för det fall att en åtgärd som medför en skyldighet eventuellt vidtas mot företag (privaträttsliga juridiska personer), samt mot bakgrund av proportionalitetsprincipen i artikel 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och de faktiska omständigheter som beskrivits, är den hänskjutande domstolen tveksam till huruvida direktivet inte ska tolkas så, att ett företag endast kan åläggas att lagra en produkt med vilken det faktiskt har bedrivit en ekonomisk verksamhet under den relevanta perioden och av vilken det kan utläsas att företaget har ställning som lagringsskyldig.
- 13 Den hänskjutande domstolen söker klarhet i huruvida det strider mot direktivets syften och andemening, samt mot proportionalitetsprincipen i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, att ålägga ett företag att organisera ett lager av en produkt med vilken det inte har bedrivit eller inte bedriver någon verksamhet, vilket naturligtvis skulle medföra en skyldighet för företaget att köpa eller låna de kvantiteter som krävs (genom att delvis överföra skyldigheten) och att vidmakthålla dem i vederbörlig ordning (i lager som är godkända för detta ändamål). Ett sådant tillvägagångssätt medför främst en ekonomisk börda för det företag som omfattas av en sådan skyldighet (betalning av köpeskillingen, köp eller hyra av en förvaringsanläggning för lagring, försäkring i enlighet med ZZNN, betalning av avgifter enligt bulgariska skattebestämmelser, och så vidare, även vid överföring av skyldigheten, om en sådan överföring ens är ett alternativ för företaget) och påverkar reglerna för den inre marknaden och konkurrensen, både vad gäller den petroleumprodukt som företaget handlar med och den petroleumprodukt som ska lagras.

- 14 Det är uppenbart att direktivet inte syftar till att påföra vissa privaträttsliga subjekt finansiella (skatteliknande) skyldigheter. Tvärtom grundar sig direktivet på principen att möjligheten att ingripa i privaträttsliga enheters rättsliga sfär är kopplad just till deras förmåga att in natura fullgöra de skyldigheter som ålagts dem. På så sätt skulle en lämplig balans mellan allmänhetens (unionsrättens) och privata intressen uppnås (i enlighet med direktivets syfte, proportionalitetsprincipen och reglerna för den inre marknaden och konkurrensen), eftersom uppfyllandet av skyldigheten att lagra en viss produkt in natura för aktörer som under alla omständigheter bedriver ekonomisk verksamhet med denna produkt inte skulle medföra några särskilda svårigheter för dem. I detta avseende skulle ingreppet i de berörda personernas sfär vara mycket mindre störande och stå i linje med kraven i skäl 33 i direktivet, där det påpekas att sådana ingrepp måste göras med hjälp av en transparent mekanism, med beaktande av reglerna för den inre marknaden och konkurrensen. Det är således mycket mindre kostsamt för en aktör som förfogar över och arbetar med en viss produkt att vidmakthålla en del av denna produkt som beredskapslager än för en aktör som först måste köpa/låna och förvara vissa mängder av produkten, eftersom denna produkt inte omfattas av dennes ekonomiska verksamhet och därmed faller utanför verksamheten. Detta skulle i princip bara medföra ytterligare en ekonomisk börda för företaget som varken är en lagstadgad skatt eller en avgift mot viss XX och som inte heller grundar sig på företagets egen verksamhet (i förevarande fall är ett företag som framställer cement, klinker, torrt murbruk, färger, putsbruk, sand, mikroniserade och andra fraktioner av kalksten, hydrauliska bindemedel och betongprodukter, skyldigt att upprätta ett lager av tung eldningsolja).
- 15 Det ska därför prövas huruvida direktivet ska tolkas så, att det utgör hinder mot nationell lagstiftning, såsom den bulgariska, som innebär att en aktör är skyldig att upprätta beredskapslager av en typ av produkt på grund av att vederbörande har bedrivit ekonomisk verksamhet (import) avseende en annan typ av petroleumprodukt.
- 16 Den nationella lagstiftningen innebär att alla som under det relevanta kalenderåret har importerat eller genom unionsinterna förvärv har fört in någon av de energiprodukter som anges i bilagan i landet är skyldiga att upprätta beredskapslager. I motsats till ovannämnda bestämmelser i direktivet är de typer av produkter som ska lagras enligt den nationella lagstiftningen begränsade till de som avses i artikel 2.1 ZZNN (råolja och fyra typer av petroleumprodukter). I den bulgariska lagstiftningen föreskrivs nämligen att en person som under det föregående kalenderåret har importerat energiprodukter som förtecknas i bilagan är skyldig att upprätta beredskapslager av en av de produkter som förtecknas i artikel 2.1 ZZNN.
- 17 Den nationella lagstiftningen tar inte hänsyn till vilken typ av energiprodukt som den berörda aktören har importerat och om denna typ är en produkt som ska lagras. Genom att begränsa de produkttyper som ska lagras och kräva att privata rättssubjekt upprättar sådana beredskapslager garanterar den nationella

lagstiftningen inte att den produkttyp som importeras av den person som omfattas av lagringsskyldigheten är densamma som den produkttyp som ska lagras. Lagen tar inte heller hänsyn till om den aktör som omfattas av lagringsskyldigheten i sin verksamhet använder den produkt som ska lagras, om aktören kan tillhandahålla de kvantiteter av denna produkt som krävs, vilka administrativa krav som måste uppfyllas och vilka ekonomiska resurser som måste användas för att uppnå detta mål, samt hur detta skulle påverka personens ekonomiska situation och konkurrenskraft.

- 18 I artikel 12.11 ZZNN föreskrivs särskilt att import av petroleumkoks medför en skyldighet att upprätta ett lager av tung eldningsolja. Detta är också relevant i det aktuella fallet. Företaget har importerat petroleumkoks och är därför skyldigt att upprätta ett lager av tung eldningsolja, utan att få upprätta något lager av petroleumkoks.
- 19 För att uppfylla sin skyldighet måste företaget därför köpa tung eldningsolja, som det inte förfogar över. Företaget har inte heller det tillstånd som krävs som lagerhållare för att lagligen och själv (utan att behöva anlita någon annan lagerhållare) kunna vidmakthålla detta bränsle. Enligt ZZNN har företaget inte heller rätt att kräva att de lagermängder av tung eldningsolja som det åläggs att lagra ska ersättas med petroleumkoks.
- 20 Förteckningen över petroleumprodukter som ska lagras enligt artikel 2.1 ZZNN är mycket mer begränsad än produktförteckningen i kapitel 3.4 i bilagan som det hänvisas till i artikel 2 i i direktivet.
- 21 Enligt den hänskjutande domstolen ska det prövas huruvida direktivet ska tolkas så, att det utgör hinder mot nationell lagstiftning, såsom den bulgariska, som innebär att en aktör ska upprätta beredskapslager av en viss typ av produkt på grund av att vederbörande har bedrivit en ekonomisk verksamhet (import) avseende en annan typ av petroleumprodukt.
- 22 Den hänskjutande domstolen anser att den nationella lagstiftningen strider mot direktivet och att direktivet således inte har införlivats på ett korrekt sätt med nationell rätt, vilket påverkar lagenligheten av den angripna förvaltningsbeslutet, det vill säga föreläggandet.
- 23 Om det konstateras att den nationella lagstiftningen inte är förenlig med bestämmelserna i direktivet kan detta påverka lagenligheten av det angripna föreläggandet. I sådant fall måste det särskilt fastställas att föreläggandet utfärdats på grundval av en nationell lag som strider mot eller inte på ett korrekt sätt införlivar direktivet, som är en unionsrättsakt. Detta skulle medföra att det enskilda förvaltningsbeslutet ska ogiltigförklaras i samband med domstolsförfarandet, eftersom det skulle vara oförenligt med unionsrätten att låta det bestå. Ett sådant förfaringsätt överensstämmer också med motiveringen i punkterna 21 och 22 i domen Simmenthal (C-106/77). I förevarande fall skulle tolkningen av direktivet ge klarhet i huruvida en sådan oförenlighet är för handen.

- 24 Enligt artikel 288 tredje stycket FEUF ska ett direktiv med avseende på det resultat som ska uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men ska överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Direktiven riktar sig till medlemsstaterna. De ska vidta införlivandeåtgärder som har rättsverkningar på nationell nivå. Om ett direktiv inte införlivas inom den föreskrivna fristen, eller om det införlivas på ett otillräckligt sätt, kommer det otvivelaktigt inte att uppnå det resultat som är bindande för medlemsstaterna. För att undvika detta kan de nationella förvaltningsmyndigheterna och rättsliga myndigheterna direkt tillämpa den bestämmelse i direktivet som inte har införlivats på ett korrekt sätt, och samtidigt iaktta principen om lojalt samarbete enligt artikel 4.3 FEU. Detta förutsätter dock att regeln är klar, precis och ovillkorlig, det vill säga att den inte ger medlemsstaterna något utrymme för skönsmässig bedömning.
- 25 Den tolkning av direktivet och av de bestämmelser i direktivet som den hänskjutande domstolen har begärt syftar till att åstadkomma den klarhet och ovillkorlighet som krävs i detta avseende, det vill säga att definiera de nationella myndigheternas befogenhet att i enskilda fall avgöra vilka lagar som ska hållas för att uppnå de relevanta målen, och i vilken utsträckning företag kan åläggas en sådan lagringskyldighet.
- 26 En begäran om förhandsavgörande är dock nödvändig för att fastställa direktivets exakta innebörd och innehåll, eftersom tolkningen av unionsrättsakter faller inom Europeiska unionens domstols behörighet enligt artikel 267 FEUF.
- 27 Enligt den hänskjutande domstolen kommer tolkningen av direktivet att göra det möjligt för den att i det aktuella fallet avgöra målet på ett korrekt sätt, i den mån det råder tvivel om den korrekta tolkningen av direktivet.