CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
A. RANTOS
van 19 oktober 2023 [1]

Gevoegde zaken C-395/22 en C-428/22

„Trade Express-L" OOD (C-395/22),
„DEVNIA TSIMENT" AD (C-428/22)
tegen
Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia „Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi"

[verzoek van de Administrativen sad – Varna (bestuursrechter in eerste aanleg Varna, Bulgarije) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Energie – Richtlijn 2009/119/EG – Verplichting van de lidstaten om minimumvoorraden aardolie of aardolieproducten in opslag te houden – Bevoorrading – Verordening (EG) nr. 1099/2008 – Nationale regeling die marktdeelnemers verplicht om veiligheidsvoorraden aan te leggen – Verplichting om een voorraad aan te leggen en aan te houden van een aardolieproduct dat niet wordt gebruikt in het kader van of verband houdt met de economische activiteit van die marktdeelnemer"

I. Inleiding

1. Kan een marktdeelnemer die een bepaalde soort aardolieproduct invoert, worden verplicht om voorraden van een andere soort aardolieproduct aan te leggen op grond van artikel 3 van richtlijn 2009/119/EG [2], en zo ja, wat is de omvang van die verplichting?

2. Dit zijn in wezen de vragen waarmee de Administrativen Sad – Varna (bestuursrechter in eerste aanleg Varna, Bulgarije) het Hof verzoekt om voor het eerst [3] richtlijn 2009/119 uit te leggen teneinde te bepalen over welke speelruimte de lidstaten beschikken voor de nakoming van hun verplichting om veiligheidsvoorraden aan te houden. Meer bepaald betreffen de twee prejudiciële vragen de uitlegging van ten eerste overweging 33, artikel 1, artikel 2, eerste alinea,

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[2] Richtlijn van de Raad van 14 september 2009 houdende verplichting voor de lidstaten om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden (PB 2009, L 265, blz. 9), zoals gewijzigd bij uitvoeringsrichtlijn (EU) 2018/1581 van de Commissie van 19 oktober 2018 (PB 2018, L 263, blz. 57) (hierna: „richtlijn 2009/119" of „huidige richtlijn").

[3] De eerdere richtlijnen 68/414/EEG van de Raad van 20 december 1968 houdende verplichting voor de lidstaten van de Europese Economische Gemeenschap om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden (PB 1968, L 308, blz. 14) en 2006/67/EG van de Raad van 24 juli 2006 houdende verplichting voor de lidstaten om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden (PB 2006, L 217, blz. 8) hebben geleid tot een klein aantal arresten die in casu niet relevant zijn (arresten van 12 december 1990, Hennen Olie, C-302/88, EU:C:1990:455; 25 oktober 2001, Commissie/Griekenland, C-398/98, EU:C:2001:565, en 17 juli 2008, Commissie/België, C-510/07, EU:C:2008:435). In de aanhangige zaak C-784/22, Solvay Sodi, worden soortgelijke vragen opgeworpen als die in de onderhavige zaken, zodat het gerechtvaardigd is die procedure te schorsen in afwachting van een beslissing die een einde maakt aan deze zaken.

onder i) en j), alsook de artikelen 3 en 8 van richtlijn 2009/119 (hierna: „relevante bepalingen van richtlijn 2009/119”), en ten tweede artikel 17 en artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

3. Deze verzoeken zijn ingediend in een procedure tussen enerzijds „Trade Express-L” OOD (hierna: „Trade Express”) (zaak C-395/22) en „DEVNIA TSIMENT” AD (hierna: „Devnia Tsiment”) (zaak C-428/22), en anderzijds Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia „Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi” (vicepresident van het staatsagentschap „staatsreserves en oorlogsvoorraden”, Bulgarije; hierna: „vicepresident van het staatsagentschap”) over de rechtmatigheid van de door dit agentschap aan die twee vennootschappen uitgevaardigde bevelen om veiligheidsvoorraden zware stookolie aan te leggen en aan te houden.

4. Volgens de Bulgaarse regeling is iedere marktdeelnemer die in de loop van een bepaald jaar energieproducten heeft ingevoerd, verplicht om veiligheidsvoorraden aan te leggen. Deze regeling beperkt de soorten producten waarvan veiligheidsvoorraden worden aangelegd tot ruwe aardolie en vier soorten aardolieproducten. In casu hebben verzoeksters in het hoofdgeding in Bulgarije twee soorten producten ingevoerd die vallen onder „Aardolie (ruwe aardolie en aardolieproducten)”, zoals gedefinieerd in hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening (EG) nr. 1099/2008 [4], te weten petroleumcokes en smeeroliën. Ten gevolge van deze invoer waren verzoeksters verplicht om voor eigen rekening en met eigen middelen voor een periode van een jaar bepaalde hoeveelheden veiligheidsvoorraden aan te leggen van een ander aardolieproduct, namelijk zware stookolie. Bij de verwijzende rechter komen zij in wezen op tegen deze verplichting door aan te voeren dat zij geen economische activiteit met zware stookolie verrichten en dat de verplichting om een veiligheidsvoorraad van dit product aan te leggen ertoe heeft geleid dat zij een onredelijke financiële last dragen die in strijd is met zowel richtlijn 2009/119 als het Handvest.

5. Het Hof zal in het kader van deze voor de Republiek Bulgarije specifieke regelgeving [5] moeten beoordelen over welke bevoegdheden de lidstaten beschikken om te bepalen van welke soorten producten veiligheidsvoorraden moeten worden aangelegd en in welke omstandigheden zij de marktdeelnemers kunnen verplichten om dergelijke voorraden aan te leggen.

[4] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 betreffende energiestatistieken (PB 2008, L 304, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2019/2146 van de Commissie van 26 november 2019 (PB 2019, L 325, blz. 43) (hierna: „verordening nr. 1099/2008”).

[5] Alleen de Republiek Bulgarije lijkt over een regeling te beschikken die een marktdeelnemer die een bepaalde soort aardolieproduct invoert, verplicht om een voorraad aan te leggen van een andere soort aardolieproduct dan de ingevoerde soort. Ter terechtzitting heeft de Europese Commissie evenwel – op basis van de overeenkomstig artikel 6 van richtlijn 2009/119 opgestelde verslagen – opgemerkt dat er in Polen een soortgelijke regeling bestaat.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Richtlijnen 68/414, 2006/67 en 2009/119

6. De eerste regels inzake veiligheidsvoorraden aardolie of aardolieproducten zijn vastgesteld bij richtlijn 68/414[6], laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 98/93/EG van de Raad van 14 december 1998[7] en vervolgens ingetrokken bij richtlijn 2006/67[8]. Richtlijn 2006/67 is op haar beurt ingetrokken bij richtlijn 2009/119. Laatstgenoemde richtlijn is thans van kracht en is ratione temporis van toepassing in de hoofdgedingen.

7. In de overwegingen 2, 5, 8, 10, 11 en 33 van richtlijn 2009/119 staat te lezen:

„(2) De toenemende concentratie van de productie, de daling van de oliereserves en de stijging van het mondiale verbruik van olieproducten vergroten het risico van moeilijkheden met de bevoorrading.

[...]

(5) Volgens de [richtlijn van 2006] worden de voorraden beoordeeld op basis van het daggemiddelde van het binnenlands verbruik in het voorafgaande kalenderjaar. De krachtens de Overeenkomst betreffende een internationaal energieprogramma van 18 november 1974 (‚de IEA-Overeenkomst') opgelegde opslagverplichtingen worden daarentegen beoordeeld op basis van de netto-invoer van ruwe aardolie en aardolieproducten. Om die reden en om andere methodologische verschillen moet de methode van berekening van de opslagverplichtingen, evenals die betreffende de beoordeling van de communautaire veiligheidsvoorraden, worden aangepast, om ze te kunnen afstemmen op de methoden die in het kader van de toepassing van de IEA-Overeenkomst worden gebruikt [...].

[...]

(8) De beschikbaarheid van de olievoorraden en de veiligstelling van de energielevering vormen essentiële elementen van de openbare veiligheid van de lidstaten en de Gemeenschap. Door het bestaan van centrale entiteiten of diensten voor de voorraadvorming in de Gemeenschap wordt de verwezenlijking van deze doelstellingen naderbij gebracht. [...]

[...]

(10) De olievoorraden moeten op elke willekeurige plaats in de Gemeenschap kunnen worden aangehouden, mits erop wordt toegezien dat zij materieel toegankelijk zijn. Derhalve moeten de marktdeelnemers met opslagverplichtingen zich van deze taak kunnen kwijten door deze te delegeren aan andere marktdeelnemers of aan een centrale entiteit. Indien dit daadwerkelijk zou geschieden tegen een vergoeding die beperkt is tot de kosten van de

6 Hierna: „richtlijn van 1968”.

7 PB 1998, L 358, blz. 100.

8 Hierna: „richtlijn van 2006”.

diensten welke worden geleverd door een vrijelijk op het grondgebied van de Gemeenschap gekozen centrale entiteit, zou bovendien het risico van discriminerende praktijken op nationaal niveau worden verminderd. [...]

(11) De lidstaten moeten voor een absolute beschikbaarheid zorgen van alle voorraden die op grond van de communautaire wetgeving in opslag moeten worden gehouden. Om een dergelijke beschikbaarheid te waarborgen mag het eigendomsrecht met betrekking tot deze voorraden niet in die zin beperkt of begrensd worden, dat het gebruik ervan in geval van verstoring van de olieaanvoer kan worden belemmerd. De aardolieproducten van ondernemingen die een substantieel risico lopen van executieprocedures ten aanzien van hun activa, mogen niet in aanmerking worden genomen. Wanneer aan de marktdeelnemers een opslagverplichting wordt opgelegd, kan de inleiding van een faillissementsprocedure of een faillissementsakkoord als aanwijzing van een dergelijk risico worden beschouwd.

[...]

(33) Aangezien de doelstelling van deze richtlijn, namelijk handhaving van een hoog veiligheidsniveau van de bevoorrading met aardolie in de Gemeenschap dankzij betrouwbare en transparante mechanismen op basis van de solidariteit tussen de lidstaten, met inachtneming van de regels van de interne markt en de mededinging, niet voldoende kan worden verwezenlijkt door de lidstaten en derhalve vanwege de omvang en de gevolgen ervan beter op communautair niveau kan worden verwezenlijkt, kan de Gemeenschap overeenkomstig het in artikel 5 van het [EG-Verdrag] neergelegde subsidiariteitsbeginsel maatregelen nemen. [...]”

8. Artikel 1 van richtlijn 2009/119, met als opschrift „Doelstelling”, bepaalt:

„Deze richtlijn stelt regels vast om te waarborgen dat dankzij betrouwbare en transparante mechanismen op basis van solidariteit tussen de lidstaten de oliebevoorrading in de Gemeenschap in hoge mate is veiliggesteld, minimumvoorraden aardolie en/of aardolieproducten in opslag worden gehouden en de nodige procedures worden ingesteld om aan een eventuele ernstige schaarste het hoofd te bieden.”

9. Artikel 2, eerste alinea, onder f), i), j) en l), van deze richtlijn bevat de volgende definities:

„f) ‚centrale entiteit voor de voorraadvorming (centrale entiteit)’, de instelling of dienst waaraan de bevoegdheid kan worden gegeven om te handelen met het oog op het kopen, in stand houden en verkopen van olievoorraden, met inbegrip van veiligheidsvoorraden en speciale voorraden;

[...]

i) ‚olievoorraden’, voorraden ruwe aardolie of aardolieproducten, gedefinieerd in hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij [verordening nr. 1099/2008];

j) ‚veiligheidsvoorraden’, de olievoorraden die elke lidstaat op grond van artikel 3 van deze richtlijn verplicht is aan te houden;

[...]

l) ‚speciale voorraden', olievoorraden die voldoen aan de in artikel 9 genoemde voorwaarden”.

10. Artikel 3 van deze richtlijn, met als opschrift „Veiligheidsvoorraden – Berekening van de opslagverplichting”, luidt:

„1. De lidstaten nemen alle passende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan om te waarborgen dat uiterlijk 31 december 2012 op het grondgebied van de Gemeenschap ten gunste van henzelf permanent een totale olievoorraad wordt aangehouden die ten minste gelijk is aan de grootste van de twee volgende hoeveelheden: 90 maal het daggemiddelde van de netto-invoer of 61 maal het daggemiddelde van het binnenlands verbruik.

2. Het daggemiddelde van de netto-invoer wordt berekend op basis van het in het voorafgaande kalenderjaar ingevoerde aardolie-equivalent, bepaald volgens de in bijlage I uiteengezette regels en methode.

Het daggemiddelde van het binnenlands verbruik wordt berekend op basis van het in het voorafgaande kalenderjaar binnenslands verbruikte aardolie-equivalent, bepaald en berekend volgens de in bijlage II uiteengezette regels en methode.

3. In afwijking echter van lid 2 worden van 1 januari tot en met 30 juni van elk kalenderjaar de in dat lid bedoelde daggemiddelden van de netto-invoer en het binnenlandse verbruik bepaald op basis van de ingevoerde en verbruikte hoeveelheid in het voorlaatste kalenderjaar dat aan het lopende kalenderjaar voorafgaat.

4. De in dit artikel bedoelde regels en methoden voor de berekening van de opslagverplichting kunnen worden gewijzigd volgens de in artikel 23, lid 2, bedoelde regelgevingsprocedure.”

11. Artikel 4 van richtlijn 2009/119 draagt het opschrift „Berekening van het voorraadniveau” en bepaalt in lid 1 dat „[h]et niveau van de aangehouden voorraden wordt berekend volgens de in bijlage III vervatte methoden”.

12. Artikel 7 van deze richtlijn, met als opschrift „Centrale entiteit voor de voorraadvorming”, bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. Elke lidstaat kan een centrale entiteit voor de voorraadvorming (‚centrale entiteit') oprichten.

[...]

2. De centrale entiteit heeft als voornaamste doel om, voor de doeleinden van deze richtlijn of ter voldoening aan internationale overeenkomsten betreffende de instandhouding van de olievoorraden, zulke voorraden te kopen, in stand te houden en te verkopen. Het is de enige instelling of dienst die de bevoegdheid kan krijgen om speciale voorraden te kopen of te verkopen.”

13. Artikel 8 van die richtlijn draagt het opschrift „Marktdeelnemers” en bepaalt:

„1. Elke lidstaat zorgt ervoor dat hij elke marktdeelnemer die hij ter voldoening aan artikel 3 verplicht voorraden aan te houden, het recht geeft om, naar diens keuze, deze verplichting ten minste gedeeltelijk te delegeren aan uitsluitend:

a) de centrale entiteit van de lidstaat voor rekening waarvan de voorraden worden aangehouden en/of

b) een of meer andere centrale entiteiten die zich vooraf bereid hebben verklaard deze voorraden aan te houden, mits in de delegatie vooraf is toegestemd door de lidstaat voor rekening waarvan de voorraden worden aangehouden, alsmede door alle lidstaten op wier grondgebied de voorraden zullen worden aangehouden, en/of

c) andere marktdeelnemers die – buiten het grondgebied van de lidstaat voor wiens rekening de voorraden worden aangehouden, maar binnen de Gemeenschap – over surplusvoorraden of beschikbare opslagcapaciteit beschikken, mits in de delegatie tevoren is toegestemd door de lidstaat voor rekening waarvan de voorraden worden aangehouden, alsmede door alle lidstaten op het grondgebied waarvan de voorraden zullen worden aangehouden, en/of

d) andere marktdeelnemers die op het grondgebied van de lidstaat voor rekening waarvan de voorraden worden aangehouden, over surplusvoorraden of beschikbare opslagcapaciteit beschikken, mits deze delegatie tevoren aan de betrokken lidstaat is medegedeeld. De lidstaten kunnen een dergelijke delegatie beperken of hieraan voorwaarden verbinden.

De in de punten c) en d) genoemde taken mogen niet verder worden gedelegeerd. Wijziging of verlenging van de in de punten b) en c) bedoelde delegatie gaat pas in nadat daarin tevoren is toegestemd door elke lidstaat die de delegatie heeft toegestaan. Iedere wijziging of uitbreiding van een delegatie als bedoeld in punt d) wordt beschouwd als een nieuwe delegatie.

2. Lidstaten kunnen desgewenst voor marktdeelnemers die ze opslagverplichtingen opleggen of hebben opgelegd, het recht om te delegeren beperken.

[...]

3. Onverminderd het bepaalde in de leden 1 en 2 kan een lidstaat een marktdeelnemer verplichten ten minste een deel van zijn opslagverplichting aan de centrale entiteit van de lidstaat te delegeren.

4. De lidstaten dragen er zorg voor dat de marktdeelnemers, uiterlijk 200 dagen voor aanvang van de termijn waarbinnen zij verplicht zijn voorraden aan te houden, in kennis worden gesteld van de berekeningswijze die met betrekking tot deze verplichting zal worden gehanteerd. De marktdeelnemers moeten hun recht om de opslagverplichting aan de centrale entiteiten te delegeren, uitoefenen ten minste 170 dagen vóór aanvang van de termijn waarop de verplichting betrekking heeft.

[...]”

14. Artikel 9, van richtlijn 2009/119, met als opschrift „Speciale voorraden”, bepaalt in de leden 1 en 5:

„1. In overeenstemming met het bepaalde in dit artikel kan elke lidstaat zich ertoe verbinden om een, in aantal verbruiksdagen vastgestelde, minimumolievoorraad in stand te houden.

[...]

5. Elke lidstaat die zich niet voor de gehele duur van een kalenderjaar ertoe heeft verbonden een speciale voorraad van ten minste dertig dagen aan te houden, zorgt ervoor dat hij de verplichte voorraden ten belope van ten minste één derde aanhoudt in de vorm van producten die overeenkomstig de leden 2 en 3 zijn samengesteld.

[...]”

15. Bijlage III bij deze richtlijn bevat de „[m]ethoden voor het berekenen van het niveau van de aangehouden voorraden”. De derde, de vijfde, de zesde en de zevende alinea ervan luiden:

„Op de voorraden ruwe aardolie wordt 4 % in mindering gebracht, een percentage dat overeenkomt met een gemiddeld rendementsniveau van nafta.

[...]

De overige aardolieproducten worden volgens een van de twee onderstaande methoden in de voorraden opgenomen. De lidstaten dienen de gekozen methode gedurende het gehele desbetreffende jaarkalender toe te passen.

De lidstaten kunnen besluiten:

a) hetzij alle overige voorraden aardolieproducten op te nemen die in hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij [verordening nr. 1099/2008] vermeld staan, en daarvan het equivalent in ruwe aardolie te berekenen door de hoeveelheden met een factor 1,065 te vermenigvuldigen, of

b) hetzij uitsluitend de voorraden van de volgende producten op te nemen: motorbenzine, vliegtuigbenzine, lichte reactiemotorbrandstof (reactiemotorbrandstof van het naftatype of JP4), reactiemotorbrandstof van het kerosinetype, andere kerosine, gasolie/dieselolie (aardoliedistillaat), stookolie (met laag en hoog zwavelgehalte), en daarvan het equivalent in ruwe aardolie te berekenen door de hoeveelheden met een factor 1,2 te vermenigvuldigen.

Bij de berekening van de voorraden worden in aanmerking genomen de voorraden die in opslag worden gehouden:

– in tanks van raffinaderijen,

– in opslagterminals,

– in de tankinhoud van pijpleidingen,

– in lichters,

– in kusttankers,

– in tankers in de havens,

– in bunkervoorraden van de binnenlandse scheepvaart,

– op de bodem van tanks,

– als werkvoorraden,

– door belangrijke verbruikers op grond van wettelijke verplichtingen of andere instructies van de overheid.

[...]”

2. Verordening nr. 1099/2008

16. In artikel 2, onder d), van verordening nr. 1099/2008 wordt het begrip „energieproducten” voor de toepassing van deze verordening gedefinieerd als „brandstoffen, warmte, hernieuwbare energie, elektriciteit of een andere vorm van energie”.

17. Bijlage A bij deze verordening bevat een „toelichting op de terminologie”. In hoofdstuk 3.4 van deze bijlage wordt het begrip „aardolie (ruwe olie en aardolieproducten)” gedefinieerd.

18. In punt 3.4.20 van die bijlage wordt het begrip „smeermiddelen” als volgt gedefinieerd:

„Koolwaterstoffen die van bijproducten van destillatie worden gemaakt. Ze worden voornamelijk gebruikt om de wrijving tussen contactvlakken te verminderen. Hieronder vallen alle soorten smeerolie, van spindelolie tot cilinderolie, en oliën die worden gebruikt in vetten, motorolie en alle soorten smeeroliegrondstoffen.”

19. Punt 3.4.23 van deze bijlage bevat de volgende definitie van het begrip „petroleumcokes”:

„Zwart vast bijproduct dat voornamelijk wordt verkregen door kraken en carboniseren van grondstoffen op basis van aardolie, residuen van vacuümdestillatie, en teer en pek van processen zoals vertraagde en fluïde verkooksing. Petroleumcokes bestaat hoofdzakelijk uit koolstof (90 à 95 %) en heeft een laag asgehalte. Petroleumcokes wordt gebruikt als grondstof in cokesovens in de staalindustrie, voor verwarming, voor de vervaardiging van elektroden en voor de productie van chemicaliën. De twee belangrijkste soorten zijn ‚groene cokes’ en ‚gecalcineerde cokes’. Hieronder valt ook ‚katalysatorcokes’, dat zich tijdens het raffinageproces op de katalysators afzet; dit soort cokes is niet terugwinbaar en wordt gewoonlijk als raffinaderijbrandstof verbrand.”

B. Bulgaars recht

20. De Zakon za zapasite ot neft i neftoprodukti (wet betreffende voorraden aardolie en aardolieproducten) van 15 februari 2013[9] (hierna: „ZZNN”), waarbij richtlijn 2009/119 is omgezet in Bulgaars recht, bepaalt in artikel 1, lid 1, dat „de [ZZNN] [...] het aanleggen,

[9] DV nr. 15 van 15 februari 2013.

aanhouden, vernieuwen, gebruiken en weer aanvullen van veiligheidsvoorraden aardolie en speciale voorraden aardolieproducten [regelt], en [...] de procedurele middelen [vaststelt] die nodig zijn om een ernstig tekort te verhelpen”.

21. In artikel 2, leden 1 en 4, ZZNN wordt het volgende bepaald:

„(1) Krachtens deze wet worden er veiligheidsvoorraden van aardolie en van de hieronder genoemde categorieën aardolieproducten aangelegd, aangehouden, bijgewerkt, gebruikt, weer aangevuld en gecontroleerd: 1. motorbenzine; 2. gasolie, reactiemotorbrandstof van het kerosinetype en brandstof voor dieselmotoren; 3. zware stookolie; 4. vloeibaar gemaakt aardoliegas.

[...]

(4) Deze wet is van toepassing op de energieproducten als bedoeld in hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij [verordening nr. 1099/2008], alsook op zware brandstoffen, tenzij deze op het grondgebied van het land worden geleverd in industriële verpakkingen met een nettogewicht van maximaal 1 kg.”

22. Artikel 3, lid 4, ZZNN bepaalt:

„De tot opslag verplichte personen organiseren en financieren zelf, voor eigen rekening en met eigen middelen, het aanleggen, aanhouden, vernieuwen en weer aanvullen van de hun opgelegde veiligheidsvoorraden.”

23. In artikel 21, leden 1 en 11, ZZNN staat te lezen:

„(1) Veiligheidsvoorraden kunnen worden aangehouden in de vorm van aardolie en/of de in artikel 2, lid 1, bedoelde aardolieproducten.

[...]

(11) De veiligheidsvoorraden zware stookolie, die worden bepaald op basis van de netto-invoer en de intracommunautaire verwervingen of van het gemiddelde dagelijkse verbruik, kunnen volledig worden aangelegd en aangehouden in de vorm van gasolie, motorbenzine en/of brandstof voor dieselmotoren, waarbij de hoeveelheid gelijk moet zijn aan de hoeveelheid van de voorraad zware stookolie waarvoor vervanging wordt gevraagd.”

III. Hoofdgedingen, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

24. Trade Express, verzoekster in het hoofdgeding in zaak C-395/22, heeft in 2020 intracommunautaire verwervingen in Bulgarije aangegeven van 89,6 ton smeeroliën. Deze smeeroliën, die overeenkomen met punt 3.4.20 van hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening nr. 1099/2008, waren bestemd voor de verkoop. In datzelfde jaar heeft Trade Express geen andere economische activiteiten verricht waarbij andere in die bijlage genoemde soorten producten of zware brandstoffen werden gebruikt.

25. Devnia Tsiment, verzoekster in het hoofdgeding in zaak C-428/22, heeft verklaard dat zij in 2020 34 657,39 ton petroleumcokes in Bulgarije heeft ingevoerd. Deze petroleumcokes, die valt onder punt 3.4.23 van hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening nr. 1099/2008, is gebruikt in

een mineralogisch proces voor de productie van niet-gepulveriseerd cement, ook wel „klinker” genoemd. In datzelfde jaar heeft Devnia Tsiment geen economische activiteiten verricht waarbij andere soorten producten als bedoeld in die bijlage werden gebruikt.

26. Ten gevolge van deze activiteiten heeft de vicepresident van het staatsagentschap bij twee bevelen van 28 en 29 april 2021 (hierna samen: „litigieuze bevelen”), respectievelijk Devnia Tsiment en Trade Express gelast om voor eigen rekening en met eigen middelen voor de periode van 1 juli 2021 tot en met 30 juni 2022 veiligheidsvoorraden zware stookolie aan te leggen en aan te houden. Devnia Tsiment moest een veiligheidsvoorraad van 7 806,058 ton aanleggen en aanhouden, en Trade Express een voorraad van 15 947 ton.

27. Elk van beide vennootschappen heeft bij de Administrativen sad – Varna, de verwijzende rechter in de onderhavige zaken, beroep ingesteld tot nietigverklaring van het tegen haar uitgevaardigde bevel. In wezen komen zij op tegen rechtmatigheid van de litigieuze bevelen. Daarbij voeren zij in wezen aan dat de nationale regeling onverenigbaar is met richtlijn 2009/119, omdat bij deze regeling aan de marktdeelnemers de verplichting wordt opgelegd om veiligheidsvoorraden aan te leggen voor andere aardolieproducten dan die welke zij gebruiken bij hun economische activiteiten. [10]

28. De verwijzende rechter stelt vast dat Devnia Tsiment en Trade Express in 2020 geen economische activiteiten hebben verricht met gebruikmaking van de in hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening nr. 1099/2008 genoemde soorten producten, met uitzondering van respectievelijk petroleumcokes en smeeroliën, en dat zij ook vandaag nog altijd geen dergelijke activiteiten verrichten. Hij wijst erop dat deze vennootschappen niet beschikken over de door de vicepresident van het staatsagentschap verlangde hoeveelheden veiligheidsvoorraden zware stookolie, noch over een plaats om dergelijke voorraden in opslag te houden, zodat zij niet kunnen worden aangemerkt als „houder” van aardolieproducten in de zin van de ZZNN. Indien die vennootschappen de hoeveelheden veiligheidsvoorraden zouden moeten aanleggen en aanhouden, zouden zij dus ten eerste worden onderworpen aan een aanzienlijke financiële last, aangezien zij verplicht zouden zijn om de vereiste hoeveelheden veiligheidsvoorraden zware stookolie te kopen of hun verplichtingen tegen betaling aan andere marktdeelnemers te delegeren, en ten tweede over een technische termijn moeten beschikken om een opslagplaats voor aardolieproducten te registreren.

29. De verwijzende rechter refereert aan het bestaan van soortgelijke gevallen als die in het hoofdgeding, waarin de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije) beroepen heeft verworpen die waren ingesteld door ondernemingen die petroleumcokes of smeeroliën hadden ingevoerd of intracommunautair hadden verworven, tegen bevelen die hen verplichtten voorraden zware stookolie aan te leggen. [11]

30. Hij betwijfelt evenwel of deze regeling verenigbaar is met de relevante bepalingen van richtlijn 2009/119, gelezen in het licht van het Handvest.

[10] Meer in het bijzonder betwist Trade Express de kwalificatie van de vennootschap als „tot opslag verplichte persoon”. Daartoe voert zij drie grieven aan: de financiële onmogelijkheid om de in het haar betreffende bevel vermelde hoeveelheid zware stookolie te kopen, het feit dat zij niet beschikt over faciliteiten voor de opslag van zware stookolie, en de onmogelijkheid om binnen de gestelde termijn te voldoen aan de verplichting om de gespecificeerde veiligheidsvoorraad aan te leggen en aan te houden. Devnia Tsiment van haar kant voert met name aan dat richtlijn 2009/119 niet naar behoren is omgezet in Bulgaars recht.

[11] De verwijzende rechter refereert tevens aan de arresten van 11 maart en 4 mei 2022 van de Varhoven administrativen sad.

31. Volgens de verwijzende rechter volgt uit overweging 33, artikel 2, eerste alinea, onder i) en j), en de artikelen 3 en 8 van richtlijn 2009/119 namelijk dat deze richtlijn tot doel heeft veiligheidsvoorraden aan te leggen van alle in hoofdstuk 3.4 [„Aardolie (ruwe aardolie en aardolieproducten)"] van bijlage A bij verordening nr. 1099/2008 bedoelde producten, dat wil zeggen alle 24 subgroepen van dergelijke producten en niet slechts bepaalde subgroepen.

32. De Bulgaarse regelgeving bepaalt evenwel alleen voor aardolie en vier andere aardolieproducten, waaronder zware stookolie, dat deze voorraden moeten worden aangelegd.[12] Zij verplicht elke marktdeelnemer die in dat hoofdstuk bedoelde producten heeft ingevoerd om van een van die producten veiligheidsvoorraden aan te leggen en aan te houden. In de praktijk kan een marktdeelnemer die bij zijn economische activiteiten uitsluitend gebruikmaakt van smeeroliën of petroleumcokes, krachtens deze regelgeving dus worden verplicht om een reservevoorraad zware stookolie aan te leggen, ook al gebruikt hij die voor geen enkele activiteit. De verwijzende rechter neigt naar de opvatting dat een dergelijke verplichting in strijd is met de doelstellingen en de geest van richtlijn 2009/119 alsook met het in het Handvest neergelegde evenredigheidsbeginsel.

33. De verplichting voor een marktdeelnemer om een aardolieproduct op te slaan dat hij niet gebruikt in het kader van zijn economische activiteiten, dwingt hem namelijk om de noodzakelijke hoeveelheid van dat product te kopen of te lenen – door zijn verplichting deels te delegeren – en met inachtneming van de in de regelgeving neergelegde vereisten op te slaan. Dit brengt voor die marktdeelnemer een aanzienlijke financiële last met zich mee[13] en kan gevolgen hebben voor de regels van de interne markt en de mededinging. De logica van richtlijn 2009/119 en het vereiste van coherentie pleiten veeleer voor een uitlegging waarbij aan een dergelijke marktdeelnemer verplichtingen in natura worden opgelegd die niet tot dergelijke buitensporige vereisten leiden (bijvoorbeeld een verplichting om een energieproduct op te slaan dat verband houdt met zijn economische activiteiten), teneinde een redelijk evenwicht tussen de openbare belangen van de Unie en de particuliere belangen (in verband met de inmenging in de privaatrechtelijke sfeer) te waarborgen. Voorts biedt de Bulgaarse wettelijke regeling niet de mogelijkheid om rekening te houden met de gevolgen die voor de financiële situatie en het concurrentievermogen van de betrokken marktdeelnemer voortvloeien uit de administratieve vereisten en de financiële middelen die nodig zijn voor het aanleggen en aanhouden van een veiligheidsvoorraad van – in voorkomend geval – een product dat geen verband houdt met zijn economische activiteiten.

34. In deze omstandigheden heeft de Administrativen sad – Varna de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen, die in wezen voor beide zaken vergelijkbaar zijn:

„1) Moeten overweging 33, artikel 1, artikel 3, artikel 8 en artikel 2, [eerste alinea,] onder i) en j), van [richtlijn 2009/119], gelet op het doel van de richtlijn en artikel 2, onder d), van [verordening nr. 1099/2008], alsmede het licht van het in artikel 52, lid 1, juncto artikel 17 van het [Handvest] neergelegde evenredigheidsbeginsel, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, op grond waarvan personen die intracommunautaire verwervingen van smeeroliën als bedoeld in

[12] Zie punt 21 van deze conclusie.

[13] Namelijk het betalen van de prijs voor de aanschaf van het product in kwestie, het kopen of huren van een terrein voor de opslag van de voorraad, het verzekeren van de voorraad overeenkomstig de ZZNN, en het betalen van de accijns overeenkomstig de Bulgaarse wetgeving inzake accijnzen, een en ander zelfs indien hij de verplichting delegeert, omdat de mogelijkheid daartoe moet worden beoordeeld door de tot opslag verplichte persoon.

punt 3.4.20 van bijlage A bij [verordening nr. 1099/2008] hebben verricht (of importeurs van dergelijke smeeroliën), [*in het kader van zaak C-395/22*] [of] van petroleumcokes als bedoeld in punt 3.4.23 van bijlage A bij [verordening nr. 1099/2008] voor productiedoeleinden [*in het kader van zaak C-428/22*] verplicht kunnen worden om veiligheidsvoorraden aan te leggen?

2) Moeten overweging 33, artikel 1, artikel 3, artikel 8 en artikel 2, [eerste alinea,] onder i) en j), van [richtlijn 2009/119], gelet op het doel van de richtlijn en in het licht van het in artikel 52, lid 1, juncto artikel 17 van het [Handvest] neergelegde evenredigheidsbeginsel, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, op grond waarvan de soorten producten waarvan veiligheidsvoorraden moeten worden aangelegd en in opslag moeten worden gehouden, beperkt zijn tot een deel van de soorten producten in artikel 2, [eerste alinea,] onder i), van [deze] richtlijn, gelezen in samenhang met hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij [verordening nr. 1099/2008]?

3) Moeten overweging 33, artikel 1, artikel 3, artikel 8 en artikel 2, [eerste alinea], onder i) en j), van [richtlijn 2009/119], gelet op het doel van de richtlijn en in het licht van het in artikel 52, lid 1, juncto artikel 17 van het [Handvest] neergelegde evenredigheidsbeginsel aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, op grond waarvan het verrichten van intracommunautaire verwervingen of importen van een bepaalde soort van de in artikel 2, [eerste alinea,] onder i), van [deze] richtlijn juncto hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij [verordening nr. 1099/2008] genoemde producten door een persoon ertoe leidt dat deze persoon verplicht is om veiligheidsvoorraden van een andere, onderscheiden soort product aan te leggen en in opslag te houden?

4) Moeten overweging 33, artikel 1, artikel 3, artikel 8 en artikel 2, [eerste alinea,] onder i) en j), van [richtlijn 2009/119], gelet op het doel van de richtlijn en in het licht van het in artikel 52, lid 1, juncto artikel 17 van het [Handvest] neergelegde evenredigheidsbeginsel, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, op grond waarvan een persoon verplicht is voorraden van een product aan te leggen en in opslag te houden dat hij niet gebruikt in het kader van zijn economische activiteiten en dat geen verband houdt met deze activiteiten, waarbij deze verplichting bovendien gepaard gaat met een aanzienlijke financiële last (waardoor de nakoming ervan in de praktijk onmogelijk wordt), aangezien die persoon niet beschikt over het product en evenmin de importeur en/of houder is van het product?

5) Indien een van de voorgaande vragen ontkennend wordt beantwoord, moeten overweging 33, artikel 1, artikel 3, artikel 8 en artikel 2, [eerste alinea,] onder i) en j), van [richtlijn 2009/119], gelet op het doel van de richtlijn en in het licht van het in artikel 52, lid 1, juncto artikel 17 van het [Handvest] neergelegde evenredigheidsbeginsel, dan aldus worden uitgelegd dat een persoon die intracommunautaire verwervingen of importen van een bepaalde soort product heeft verricht, uitsluitend kan worden verplicht om veiligheidsvoorraden van dezelfde soort product aan te leggen en in opslag te houden die het voorwerp van de intracommunautaire verwervingen of importen was?”

35. Bij beslissing van de president van het Hof van 9 augustus 2022 zijn de onderhavige zaken gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling, alsmede voor het arrest. Bij het Hof zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door Devnia Tsiment, de Bulgaarse, de Nederlandse en

de Slowaakse regering alsook de Commissie. Ter terechtzitting van 5 juli 2023 hebben deze partijen, met uitzondering van de Slowaakse regering, mondelinge opmerkingen gemaakt en gereageerd op de mondeling te beantwoorden vragen van het Hof.

IV. Analyse

A. Opmerkingen vooraf

36. Om te beginnen lijkt het mij omwille van de duidelijkheid wenselijk om de door de verwijzende rechter gestelde prejudiciële vragen te herformuleren. Deze rechter vraagt immers in wezen of de relevante bepalingen van richtlijn 2009/119, gelezen in het licht van artikel 17 en artikel 52, lid 1, van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan:

– een marktdeelnemer die energieproducten als bedoeld in hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening nr. 1099/2008 heeft ingevoerd, kan worden verplicht om een veiligheidsvoorraad aan te leggen (*eerste prejudiciële vraag*);

– veiligheidsvoorraden moeten worden aangelegd van slechts een deel van de in artikel 2, eerste alinea, onder i), van richtlijn 2009/119 bedoelde soorten energieproducten (*tweede prejudiciële vraag*); en

– de invoer door een marktdeelnemer van een in artikel 2, eerste alinea, onder i), van deze richtlijn bedoeld product tot gevolg heeft dat die marktdeelnemer verplicht is om veiligheidsvoorraden aan te leggen van een andere in die bepaling bedoelde soort product, ook al gebruikt die marktdeelnemer laatstgenoemde soort product niet in het kader van zijn activiteiten en gaat die verplichting gepaard met een aanzienlijke financiële last (*derde tot en met vijfde prejudiciële vraag*).

B. Eerste prejudiciële vraag

37. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een lidstaat in het kader van de nakoming van de verplichtingen die bij artikel 3 van richtlijn 2009/119 aan deze lidstaat zijn opgelegd, een „marktdeelnemer” – in de zin van artikel 8 van deze richtlijn – die een energieproduct als bedoeld in hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening nr. 1099/2008 heeft ingevoerd, kan verplichten om een „veiligheidsvoorraad” in de zin van artikel 2, eerste alinea, onder j), van deze richtlijn aan te leggen.

38. Deze vraag moet mijns inziens duidelijk bevestigend worden beantwoord.

39. Enkele inleidende opmerkingen zijn hier op hun plaats.

40. Om te beginnen zij eraan herinnerd dat richtlijn 2009/119, in het verlengde van de richtlijnen van 1968 en 2006 [14] en zoals blijkt uit artikel 1, gelezen in het licht van de overwegingen 3 en 33 van die richtlijn, tot doel heeft i) te waarborgen dat dankzij transparante mechanismen op basis van

[14] In dit verband kunnen de regels voor het aanhouden van een hoog niveau van olievoorraden worden teruggevoerd op de eerste en de tweede overweging van de richtlijn van 1968.

solidariteit tussen de lidstaten de oliebevoorrading in de Unie in hoge mate wordt veiliggesteld, met inachtneming van de regels van de interne markt en de mededinging, ii) ervoor te zorgen dat er minimumvoorraden aardolie en/of aardolieproducten in opslag worden gehouden, en iii) te waarborgen dat de nodige procedures worden ingesteld om aan een eventuele ernstige schaarste het hoofd te bieden. Hieruit volgt dat de door elk van de lidstaten aangelegde voorraden aardolie deel uitmaken van de gedeelde voorraden van de Unie. Dit wordt in overweging 8 van de richtlijn bevestigd door de woorden „[d]e beschikbaarheid van de olievoorraden en de veiligstelling van de energielevering vormen essentiële elementen *van de openbare veiligheid van de lidstaten* en *de [Unie]*". [15]

41. Vervolgens moet worden benadrukt dat, volgens artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/119, „[d]e lidstaten [...] alle passende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen [aannemen] om te waarborgen dat [...] op het grondgebied van de [Unie] ten gunste van henzelf permanent een totale olievoorraad wordt aangehouden die ten minste gelijk is aan de grootste van de twee volgende hoeveelheden: 90 maal het daggemiddelde van de netto-invoer of 61 maal het daggemiddelde van het binnenlands verbruik". Uit de bewoordingen van deze bepaling volgt ten eerste dat de lidstaten zelf moeten bepalen op welke wijze zij uitvoering geven aan de verplichtingen die krachtens richtlijn 2009/119 [16] op hen rusten en ten tweede dat bij deze richtlijn niettemin de door de Uniewetgever passend geachte methoden en procedures voor de berekening van die veiligheidsvoorraden worden voorgeschreven.

42. Ten slotte hebben de lidstaten in het kader van de uitvoering van de op hen rustende verplichtingen de mogelijkheid om marktdeelnemers opslagverplichtingen op te leggen. Uit de verschillende bepalingen van richtlijn 2009/119 volgt namelijk dat de verplichting om voorraden aan te leggen niet altijd rust op de centrale entiteit van de lidstaat [17], maar ook (uitsluitend of aanvullend) kan worden opgelegd aan de industrie en de marktdeelnemers [18].

43. Om de eerste prejudiciële vraag te beantwoorden, moet dus worden vastgesteld of richtlijn 2009/119 de categorie marktdeelnemers specificeert waaraan een opslagverplichting kan worden opgelegd.

44. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet alleen rekening worden gehouden met haar bewoordingen, maar ook met haar context, de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt en, in voorkomend geval, haar totstandkomingsgeschiedenis. [19]

45. Wat in de eerste plaats de *bewoordingen* van de verschillende bepalingen van richtlijn 2009/119 betreft, moet worden vastgesteld dat verschillende van deze bepalingen verwijzen naar het begrip „marktdeelnemer", zonder dat dit begrip evenwel uitdrukkelijk in deze richtlijn wordt gedefinieerd. [20] Artikel 8 van die richtlijn, dat zelf het opschrift „Marktdeelnemers" draagt, regelt de mogelijkheid voor een marktdeelnemer om de hem opgelegde opslagverplichting ten minste

15 Cursivering van mij.

16 Bij de uitwerking van het ontwerp van richtlijn heeft de Commissie overwogen dat de verscheidenheid aan nationale systemen „geen probleem [vormde]" [zie blz. 17 van het werkdocument van de Commissie bij het voorstel van een richtlijn – Effectbeoordeling, COM(2008) 775 (in het Engels beschikbaar op het internet: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52008SC2858) (hierna: „effectbeoordeling")].

17 Zie artikel 7, lid 2, van richtlijn 2009/119.

18 Zie artikel 5, lid 1, en artikel 8, lid 1, van richtlijn 2009/119.

19 Zie arrest van 8 juni 2023, VB (Kennisgeving aan de bij verstek veroordeelde) (C-430/22 en C-468/22, EU:C:2023:458, punt 24).

20 De overwegingen 10, 11 en 19 van richtlijn 2009/119 verwijzen bijvoorbeeld naar verplichtingen die worden opgelegd aan „marktdeelnemers".

gedeeltelijk te delegeren aan ofwel de centrale entiteit van de lidstaat of van andere lidstaten [21], ofwel andere marktdeelnemers die in de rest van de Unie of in de lidstaat over surplusvoorraden of overtollige opslagcapaciteit beschikken [22], zonder evenwel te specificeren welke categorie ondernemingen kan worden aangemerkt als marktdeelnemers.

46. In de tweede plaats merk ik op dat vanuit *contextueel* oogpunt de contouren van het begrip „marktdeelnemer” kunnen worden afgeleid uit de overige bepalingen van richtlijn 2009/119.

47. Ten eerste bepaalt artikel 7, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn dat „[d]e centrale entiteit [...] de rechtsvorm [krijgt] van een instelling of dienst zonder winstoogmerk, [...] in het algemeen belang [handelt], en [...] *niet als marktdeelnemer in de zin van deze richtlijn [wordt] beschouwd*”. [23] Daarentegen kan elke onderneming met winstoogmerk worden aangemerkt als „marktdeelnemer” in de zin van de richtlijn.

48. Ten tweede is in artikel 2, lid 1, eerste alinea, onder k), van die richtlijn bepaald dat er „marktdeelnemers” zijn die zogenoemde „handelsvoorraden” aanhouden, dat wil zeggen olievoorraden waarvoor krachtens diezelfde richtlijn geen verplichting geldt om ze aan te houden. Hieruit volgt dat het begrip „marktdeelnemer” op generieke wijze wordt gehanteerd, zonder dat het exclusief verwijst naar marktdeelnemers waarop verplichten rusten om olievoorraden aan te leggen.

49. Ten derde wordt in artikel 3 van richtlijn 2009/119 – waarin een beschrijving wordt gegeven van de methode voor de berekening van de omvang van de voorraden die de lidstaten moeten aanhouden – verwezen naar het „daggemiddelde van de netto-invoer”, dat op zijn beurt overeenkomstig artikel 3, lid 2, van deze richtlijn wordt berekend op basis van het in het voorafgaande kalenderjaar ingevoerde aardolie-equivalent, bepaald volgens de in bijlage I uiteengezette regels en methode. Overeenkomstig de tweede methode van deze bijlage I kunnen de lidstaten zich bij deze berekening baseren op de „som van de netto-invoer van *alle overige aardolieproducten* als gedefinieerd in hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening (EG) nr. 1099/2008”. Aangezien marktdeelnemers die dergelijke producten invoeren, bijdragen tot de totale verplichting van de betrokken lidstaat om veiligheidsvoorraden aan te leggen, is het logisch dat zij worden onderworpen aan verplichtingen om die voorraden aan te leggen en in stand te houden.

50. In de derde plaats pleit ook de *doelstelling* die met richtlijn 2009/119 wordt nagestreefd – namelijk een toereikende bevoorrading waarborgen [24] – voor een ruime uitlegging van het begrip „marktdeelnemer”. In het licht van deze doelstelling zou het namelijk consequent zijn dat ondernemingen die aan een opslagverplichting kunnen worden onderworpen, in het bezit moeten kunnen zijn van de energieproducten waaruit de olievoorraden in de zin van artikel 2, onder i), van die richtlijn bestaan.

51. In de vierde plaats, ten slotte, ben ik van mening dat een ruime uitlegging van het begrip „marktdeelnemer” wordt ondersteund door de *totstandkomingsgeschiedenis* van richtlijn 2009/119, die het mogelijk maakt om meer gegevens te identificeren wat betreft de kenmerken van deze marktdeelnemers.

[21] Zie artikel 8, lid 1, onder a) en b), van richtlijn 2009/119.

[22] Zie artikel 8, lid 1, onder c) en d), van richtlijn 2009/119.

[23] Cursivering van mij.

[24] Zie punt 40 van deze conclusie.

52. Dit begrip vindt namelijk zijn oorsprong in de richtlijn van 1968, waarin in de vierde overweging werd gesteld dat „de nationale productie als zodanig tot de veiligstelling van de voorziening bijdraagt" en dat „de productievoorwaarden in de Gemeenschap en de hiermee verbonden grotere veiligheid van de voorziening voor de lidstaten de mogelijkheid rechtvaardigen om de verplichting tot opslag *ten laste van de import* te laten komen".[25] Artikel 6, lid 3, van deze richtlijn bepaalde dan ook dat tot de veiligheidsvoorraden met name konden worden gerekend „hoeveelheden in opslagplaatsen van *raffinaderijen en van ondernemingen die zich bezighouden met invoer, opslag of groothandel*", „hoeveelheden in opslagplaatsen van *bedrijven met een groot verbruik*, welke beantwoorden aan de nationale bepalingen betreffende de verplichting tot permanente opslag", en „hoeveelheden in *lichters en kustvaarders, die binnen de landsgrenzen onderweg zijn* en waarop door de verantwoordelijke autoriteiten toezicht kan worden uitgeoefend, indien deze hoeveelheden onverwijld ter beschikking kunnen worden gesteld".[26] Het equivalent van deze bepalingen is thans in wezen opgenomen in de zevende alinea van bijlage III bij richtlijn 2009/119, waarin is bepaald welke voorraden energieproducten bij de berekening van de voorraden in aanmerking kunnen worden genomen.[27]

53. Ik ben daarom van mening dat onder „marktdeelnemer" moet worden verstaan elke exploitant op de markt die actief is op het gebied van de productie, de invoer of de verkoop van de in hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening nr. 1099/2008 genoemde energieproducten of een activiteit verricht waarbij deze producten worden gebruikt. Het begrip „marktdeelnemer" kan dus niet alleen betrekking hebben op producenten (zoals raffinaderijen), maar ook op handelaren in aardolieproducten (zoals Trade Express) of fabrikanten die aardolieproducten gebruiken voor productiedoeleinden (zoals Devnia Tsiment), die in beginsel ook kunnen worden onderworpen aan een opslagverplichting.

54. Hieruit volgt dat richtlijn 2009/119 weliswaar niet bepaalt welke marktdeelnemers kunnen worden verplicht om reservevoorraden aan te houden en evenmin hoe de lidstaten dit moeten bepalen – zodat de lidstaten een beoordelingsruimte behouden om te bepalen welke ondernemingen deze voorraden moeten aanhouden – maar dat een analyse in het licht van een contextuele, teleologische en historische uitlegging van die richtlijn het mogelijk maakt om de contouren van het begrip „marktdeelnemer", dat zeer ruim blijft, te verduidelijken.

55. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de eerste prejudiciële vraag, zoals geherformuleerd, aldus te beantwoorden dat de relevante bepalingen van richtlijn 2009/119, gelezen in het licht van artikel 17 en artikel 52, lid 1, van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan een marktdeelnemer die de onder hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening nr. 1099/2008 vallende energieproducten heeft ingevoerd, verplicht kan zijn om een veiligheidsvoorraad aan te leggen.

C. Tweede prejudiciële vraag

56. Met zijn tweede prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een lidstaat in het kader van de nakoming van de krachtens artikel 3 van richtlijn 2009/119 op deze lidstaat rustende verplichtingen de soorten energieproducten waarvan veiligheidsvoorraden moeten worden aangelegd, kan beperken tot slechts een deel van de in hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening nr. 1099/2008 genoemde soorten producten.

[25] Cursivering van mij.

[26] Cursivering van mij. Deze bepalingen zijn overgenomen in artikel 6, lid 2, van de richtlijn van 2006.

[27] Zie punt 15 van deze conclusie.

57. Ik ben van mening dat ook deze vraag bevestigend moet worden beantwoord.

58. Om te beginnen breng ik in herinnering dat – zoals is opgemerkt in punt 41 van deze conclusie – de bevoegdheid van een lidstaat om een verplichting tot het aanleggen van veiligheidsvoorraden op te leggen voortvloeit uit artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/119, op grond waarvan de lidstaten gehouden zijn om te waarborgen dat „een totale olievoorraad wordt aangehouden". In artikel 2, eerste alinea, onder i), van deze richtlijn worden „olievoorraden" gedefinieerd als „voorraden ruwe aardolie of aardolieproducten, gedefinieerd in hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij [verordening nr. 1099/2008]". Dit hoofdstuk bevat een lijst van 24 soorten producten, die zijn gegroepeerd onder het opschrift „Aardolie (ruwe olie en aardolieproducten)". In die zin vormt verordening nr. 1099/2008 enkel een document waaraan in richtlijn 2009/119 wordt gerefereerd. [28]

59. Aangezien die twee bepalingen in algemene zin betrekking hebben op het geheel aan „voorraden ruwe aardolie of aardolieproducten, gedefinieerd in hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij [verordening nr. 1099/2008]", is het denkbaar dat de opslagverplichting voor het geheel van deze producten geldt. In beginsel moet een lidstaat de marktdeelnemers dus een opslagverplichting kunnen opleggen voor alle in artikel 2, eerste alinea, onder i), van deze richtlijn bedoelde aardolieproducten.

60. Uit die twee bepalingen kan evenwel niet worden afgeleid dat richtlijn 2009/119 de lidstaten verplicht om ervoor te zorgen dat van elk van de in hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening nr. 1099/2008 genoemde producten een constante voorraad wordt aangehouden, noch dat het hun niet is toegestaan om beperkingen te stellen aan de soorten energieproducten waarvan eigen veiligheidsvoorraden moeten worden aangelegd.

61. In de eerste plaats zij met betrekking tot de *bewoordingen* van de relevante bepalingen namelijk opgemerkt dat artikel 2, eerste alinea, onder j), van richtlijn 2009/119 „veiligheidsvoorraden" definieert als „de olievoorraden die elke lidstaat op grond van artikel 3 van deze richtlijn verplicht is aan te houden". Artikel 3 van deze richtlijn beschrijft echter enkel de wijze van berekening van de omvang van de voorraden die de lidstaten in stand moeten houden, met als aanknopingspunt het „daggemiddelde van de netto-invoer" of het „daggemiddelde van het binnenlands verbruik" [29], die op hun beurt worden berekend op basis van het aardolie-equivalent. Meer bepaald moet de verplichte opslag gebeuren volgens de methoden en procedures voor de berekening van de opslagverplichting die zijn vastgesteld in artikel 3, lid 2, eerste en tweede alinea, van richtlijn 2009/119 (waarin respectievelijk wordt verwezen naar de bijlagen I en II bij deze richtlijn) en in artikel 3, lid 3, van die richtlijn. In artikel 3 van richtlijn 2009/119 wordt dus niet de specifieke samenstelling van de door de lidstaten aan te houden veiligheidsvoorraden vastgesteld, doch enkel de omvang van deze voorraden.

62. In dit verband zij opgemerkt dat de benadering van de huidige richtlijn afwijkt van de benadering waarvoor werd gekozen in de eerdere versies van de richtlijn, waarbij van de lidstaten in wezen werd verlangd dat zij voor elk van de volgende drie categorieën aardolieproducten een bepaald voorraadniveau in stand hielden: a) autobenzines en brandstoffen voor vliegtuigen (vliegtuigbenzine, brandstoffen voor straalvliegtuigen van het benzinetype); b) gasoliën, dieseloliën, kerosine (lamppetroleum of lampolie) en brandstoffen voor straalvliegtuigen van het

[28] Zie overweging 3 van uitvoeringsrichtlijn 2018/1581.

[29] Zie punt 41 van deze conclusie.

kerosinetype, en c) stookoliën". [30] Zoals blijkt uit overweging 5 van de huidige richtlijn, vindt deze wijziging haar grond in de doelstelling om de methode van berekening van de opslagverplichtingen aan te passen, teneinde deze te kunnen afstemmen op de methoden die in het kader van de toepassing van de IEA-Overeenkomst worden gebruikt, dus om praktische redenen en om de administratieve lasten te verlichten. [31]

63. Hieruit volgt dat richtlijn 2009/119 – anders dan de daaraan voorafgaande richtlijnen – geen productcategorieën meer voorschrijft, waaruit blijkt dat de Uniewetgever de lidstaten vrij heeft willen laten in de keuze welke producten in hun veiligheidsvoorraden kunnen worden opgenomen.

64. In de tweede plaats komt het mij voor dat deze uitlegging wordt bevestigd door *contextuele elementen*.

65. Ten eerste worden de voorraadniveaus op grond van artikel 4 („Berekening van het voorraadniveau") van richtlijn 2009/119 berekend volgens de methoden die zijn vervat in bijlage III bij deze richtlijn. [32] Om te beginnen moeten – op grond van de derde alinea van deze bijlage III – voor „ruwe aardolie" de hoeveelheden ruwe aardolie bij elkaar worden opgeteld (waarop vervolgens 4 % in mindering moet worden gebracht, een percentage dat overeenkomt met een gemiddeld rendementsniveau van nafta). Daarnaast kunnen de lidstaten – op grond van de zesde alinea van die bijlage – voor de overige soorten aardolieproducten kiezen tussen twee methoden voor de berekening van het aardolie-equivalent, te weten: „a) [...] *alle overige voorraden aardolieproducten* [opnemen] die in hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij [verordening nr. 1099/2008] vermeld staan, [...] door de hoeveelheden met een factor 1,065 te vermenigvuldigen, of b) [...] *uitsluitend de voorraden van de volgende producten* [opnemen]: [...] door de hoeveelheden met een factor 1,2 te vermenigvuldigen" [hierna: „categorie producten onder b)"]. [33] De bewoordingen van bijlage III bij richtlijn 2009/119 bieden de lidstaten dus expliciet de mogelijkheid om in hun veiligheidsvoorraad uitsluitend een deel van de aardolieproducten op te nemen, te weten die welke behoren tot de categorie producten onder b). Dat de lidstaten deze keuze wordt gelaten onderstelt dat het hun vrijstaat om de samenstelling van hun veiligheidsvoorraden te bepalen, mits zij zich houden aan de krachtens artikel 3 van richtlijn 2009/119 vereiste hoeveelheden. Alleen de lidstaten weten immers het fijne van hun verbruik, productie of invoer van aardolieproducten. Uit officiële statistische gegevens blijkt dat de overgrote meerderheid van de lidstaten er – net zoals de Republiek Bulgarije – voor heeft gekozen om, overeenkomstig voormelde tweede methode, behalve ruwe aardolie ook de tot categorie b) behorende producten op te nemen in hun veiligheidsvoorraad. [34]

66. Ten tweede zij erop gewezen dat de enige beperking van deze regel voortvloeit uit de vereisten van artikel 9, lid 5, van richtlijn 2009/119, dat betrekking heeft op de samenstelling van de „speciale voorraad", die uitsluitend mag bestaan uit een (of meerdere) van de in artikel 9, lid 2,

[30] Zie artikel 3 van de richtlijn van 1968 en artikel 2 van de richtlijn van 2006. Bovendien zij opgemerkt dat artikel 5 van de richtlijn van 1968, zoals gewijzigd, bepaalde dat „[d]e krachtens artikel 1 [het equivalent van artikel 3 van de huidige richtlijn] in opslag te houden voorraden mogen worden aangehouden *in de vorm van ruwe aardolie en halffabricaten, alsook in de vorm van eindproducten*" (cursivering van mij).

[31] Zie blz. 15 en 21 (respectievelijk punten 2.2.3.1 en 3.2.4 van de effectbeoordeling).

[32] In deze bijlage III wordt in grote lijnen de methode voor de berekening van de voorraden uit de IEA-Overeenkomst overgenomen (zie punt 62 van deze conclusie).

[33] Zie punt 15 van deze conclusie. Cursivering van mij.

[34] Zie de statistische factsheets van Eurostat van juli 2022 met als titel „The EU emergency oil stocks", waaruit blijkt dat slechts zeven lidstaten voorraden bezaten voor „alle overige producten" („all other products"). Zie de in het Engels beschikbare gegevens op de internetsite van Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Emergency_oil_stocks_statistics#Emergency_oil_stocks_statistics.

van deze richtlijn genoemde 14 categorieën aardolieproducten. Elke lidstaat die zich er niet voor de gehele duur van een bepaald kalenderjaar toe heeft verbonden een speciale voorraad van ten minste dertig dagen aan te houden, dient er namelijk voor te zorgen dat hij de verplichte voorraden ten belope van ten minste één derde aanhoudt in de vorm van producten die overeenkomstig artikel 9, leden 2 en 3, van die richtlijn zijn samengesteld, namelijk ten minste één van de in dat lid 2 genoemde categorieën aardolieproducten. Deze bepaling vereist in wezen dat ten minste één derde van de opslagverplichting van de lidstaat wordt aangehouden in de vorm van speciale producten die het consumptiepatroon (en dus de reële behoeften van de betrokken lidstaat) weerspiegelen.

67. Wat in de derde en laatste plaats de met de relevante bepalingen nagestreefde *doelstelling* betreft, ben ik – anders dan de verwijzende rechter – van mening dat niet kan worden gezegd dat de doelstelling om de oliebevoorrading in hoge mate veilig te stellen enkel kan worden bereikt indien de lidstaten in hun veiligheidsvoorraden alle in hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening nr. 1099/2008 vermelde energieproducten aanhouden. Integendeel, de relevantie van de verschillende in die bijlage opgesomde categorieën van aardolieproducten om het hoofd te bieden aan ernstige bevoorradingscrisissen varieert. Dat komt duidelijk naar voren uit het feit dat de huidige methode voor de berekening van het niveau van de aangehouden voorraden – zoals deze in detail wordt uitgewerkt in bijlage III bij richtlijn 2009/119 en wordt beschreven in punt 65 van deze conclusie – voor de berekening van het aardolie-equivalent van energieproducten voorziet in een gunstigere coëfficiënt (te weten 1,2) voor de categorie producten onder b)[35] dan de coëfficiënt voor de overige soorten aardolieproducten (te weten 1,065). Met andere woorden, dit onderscheid tussen coëfficiënten wijst erop dat bij de huidige richtlijn niet alleen geen verplichting wordt opgelegd om veiligheidsvoorraden aan te houden voor alle in hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening nr. 1099/2008 genoemde energieproducten, maar dat in die richtlijn bovendien, door de vaststelling van een gunstigere coëfficiënt voor de categorie producten onder b), impliciet is erkend dat deze producten nuttig zijn om het hoofd te bieden aan een eventuele ernstige bevoorradingscrisis. Evenzo biedt richtlijn 2009/119 de mogelijkheid om in de veiligheidsvoorraden ook de voorraden „ruwe aardolie” op te nemen, waarvan de verwerking de vervaardiging van alle in bijlage A bij verordening nr. 1099/2008 vermelde categorieën van aardolieproducten mogelijk maakt. Vanuit praktisch oogpunt bezien zou het bijgevolg niet logisch zijn de lidstaten een verplichting te willen opleggen om een veiligheidsvoorraad aan te houden voor werkelijk alle in hoofdstuk 3.4 van die bijlage genoemde categorieën van producten.

68. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de tweede prejudiciële vraag aldus te beantwoorden dat de relevante bepalingen van richtlijn 2009/119, gelezen in het licht van artikel 17 en artikel 52, lid 1, van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan slechts veiligheidsvoorraden worden aangelegd voor een deel van de in artikel 2, eerste alinea, onder i), van richtlijn 2009/119 genoemde soorten energieproducten, mits deze voorraad i) wordt gevormd met gebruikmaking van de in artikel 3, leden 1, 2 en 3, van deze richtlijn vastgestelde methoden en procedures voor de berekening van de opslagverplichtingen, ii) wordt berekend volgens de in bijlage III bij die richtlijn toegelichte methoden en iii) wordt gerealiseerd met inachtneming van artikel 9, lid 5, van diezelfde richtlijn.

[35] Deze producten vallen grosso modo samen met de in artikel 2 van de richtlijn van 2006 opgesomde producten (zie punt 62 van deze conclusie).

D. Derde, vierde en vijfde prejudiciële vraag

69. Met de derde, de vierde en de vijfde prejudiciële vraag, die gezamenlijk moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een lidstaat in het kader van de nakoming van de hem bij artikel 3 van richtlijn 2009/119 opgelegde verplichtingen een marktdeelnemer kan verplichten om veiligheidsvoorraden aan te houden van andere producten dan de door hem ingevoerde producten, of van producten die geen verband houden met zijn economische activiteiten, zelfs indien dit een aanzienlijke financiële last met zich meebrengt.

70. Ik ben van mening dat het antwoord op deze drie prejudiciële vragen genuanceerder moet zijn dan de in overweging gegeven antwoorden op de eerste twee prejudiciële vragen.

71. Op basis van de antwoorden op de eerste twee prejudiciële vragen zij eraan herinnerd dat richtlijn 2009/119 ten eerste niet bepaalt welke marktdeelnemers verplicht kunnen worden om veiligheidsvoorraden aan te houden, zodat het aan de lidstaten – die de in deze richtlijn bedoelde verplichtingen dienen na te komen – is om te beslissen welke ondernemingen (of centrale entiteiten) voorraden aardolie en/of aardolieproducten moeten aanhouden, en ten tweede de lidstaten niet verplicht om voorraden aan te houden van alle in hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening nr. 1099/2008 genoemde energieproducten.

72. Dit betekent logischerwijs dat het aan de lidstaten staat om te bepalen welke verplichtingen tot het aanleggen en aanhouden van veiligheidsvoorraden zij aan marktdeelnemers kunnen opleggen teneinde de uit richtlijn 2009/119 voortvloeiende verplichtingen na te komen. In de praktijk moet een lidstaat dus in beginsel de mogelijkheid hebben om de verplichting tot het aanhouden van een veiligheidsvoorraad aan iedere marktdeelnemer op te leggen, en dit zowel wat de omvang van deze voorraad als wat het soort producten betreft, ongeacht of de marktdeelnemer zelf beschikt over het in voorraad te houden product en/of opslagfaciliteiten daarvoor.

73. Dienaangaande zij opgemerkt dat een lidstaat zijn opslagverplichting weliswaar in de regel op de meest efficiënte wijze zal vormgeven en er dus veelal voor zal kiezen deze op te leggen aan ondernemingen die reeds over opslagfaciliteiten beschikken of relevante mogelijkheden hebben om deze faciliteiten te huren, maar dat de specifieke omstandigheden in de lidstaat kunnen nopen tot toewijzing van de opslagverplichtingen aan ondernemingen buiten die kring, die niet zelf over opslagfaciliteiten beschikken of daar toegang toe hebben, of die niet over energieproducten beschikken waarvan veiligheidsvoorraden moeten worden aangelegd. [36]

74. Wanneer een lidstaat evenwel maatregelen vaststelt in het kader van de beoordelingsbevoegdheid die hem bij een Unierechtelijke handeling wordt toegekend, moet hij worden geacht het Unierecht ten uitvoer te brengen in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest. [37] Dergelijke verplichtingen, die aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor de situatie van een marktdeelnemer, kunnen dan ook slechts worden opgelegd met inachtneming van met name het in artikel 17 van het Handvest erkende eigendomsrecht en de door artikel 16 van het Handvest gewaarborgde vrijheid van ondernemerschap, die zich niet alleen uitstrekt tot de vrijheid om een economische of handelsactiviteit te verrichten, de contractvrijheid en de vrije

[36] Dit vereiste zou bijvoorbeeld gerechtvaardigd zijn wanneer een staat geen eigen ruwe-aardoliebronnen heeft, noch grote raffinaderijen die in staat zijn de noodzakelijke voorraden aan te houden, en volledig afhankelijk is van invoer [zie naar analogie arrest van 10 juli 1984, Campus Oil e.a. (72/83, EU:C:1984:256, punten 34 en 35)].

[37] Zie in die zin arrest van 27 januari 2022, Sātiņi-S (C-234/20, EU:C:2022:56, punten 56-59 en aldaar aangehaalde rechtspraak) (hierna: „arrest Sātiņi-S”).

mededinging [38], maar ook tot het recht van elke onderneming om – binnen de grenzen van haar aansprakelijkheid voor haar eigen handelingen – vrijelijk de haar ter beschikking staande economische, technische en financiële middelen te gebruiken [39].

75. Wat betreft de beperkingen die ten gevolge van het opleggen van deze verplichtingen aan het gebruik van het eigendomsrecht kunnen worden gesteld, zij er bovendien aan herinnerd dat het door artikel 17 van het Handvest gewaarborgde recht van eigendom geen absolute gelding heeft en dat de uitoefening ervan kan worden onderworpen aan beperkingen die hun rechtvaardiging vinden in door de Unie nagestreefde doelstellingen van algemeen belang. Zo blijkt uit artikel 52, lid 1, van het Handvest dat het gebruik van het eigendomsrecht aan beperkingen kan worden onderworpen, op voorwaarde – onder meer [40] – dat deze beperkingen daadwerkelijk beantwoorden aan doelstellingen van algemeen belang en, gelet op het nagestreefde doel, geen onevenredige en onduldbare ingreep opleveren waardoor het gewaarborgde recht in zijn kern wordt aangetast. [41] Evenzo heeft het Hof met betrekking tot de vrijheid van ondernemerschap bevestigd dat deze vrijheid geen absolute gelding heeft, maar in relatie tot haar maatschappelijke functie moet worden beschouwd. [42]

76. In dit verband lijkt het mij nuttig om een aantal zaken te verduidelijken.

77. In de eerste plaats lijkt het nauwelijks voor betwisting vatbaar te zijn dat de door richtlijn 2009/119 nagestreefde doelstelling, die wordt beschreven in punt 40 van deze conclusie en die erin bestaat de zekerheid van de energievoorziening te waarborgen, een van de doelstellingen van algemeen belang is die een beperking van het gebruik van het eigendomsrecht kunnen rechtvaardigen. [43] Het Hof heeft namelijk reeds geoordeeld dat de minimale bevoorrading met aardolieproducten verder gaat dan overwegingen van zuiver economische aard en dus een doel kan vormen dat wordt gedekt door het begrip „openbare veiligheid". [44] Doordat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling zich richt op de opslag van de meest onontbeerlijke aardolieproducten en de kring van de aan de opslagverplichting onderworpen marktdeelnemers ruim afbakent, moet zij mijns inziens dan ook worden geacht geschikt te zijn om dat doel te bereiken.

38 Zie in die zin arrest van 12 januari 2023, TP (Audiovisueel redacteur voor publieke televisieomroep) (C-356/21, EU:C:2023:9, punt 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

39 Zie in die zin arrest van 15 april 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e.a. (C-798/18 en C-799/18, EU:C:2021:280, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40 In artikel 52, lid 1, eerste volzin, van het Handvest is bepaald dat beperkingen op de uitoefening van de in het Handvest erkende rechten „bij wet [moeten] worden gesteld", wat impliceert dat de rechtsgrond die de inmenging in dat recht toestaat, zelf op duidelijke en nauwkeurige wijze moet bepalen in hoeverre de uitoefening van dat recht wordt beperkt [zie in die zin arrest van 8 september 2020, Recorded Artists Actors Performers (C-265/19, EU:C:2020:677, punt 86 en aldaar aangehaalde rechtspraak)]. In casu wordt niet betwist dat de beperking van de rechten van de marktdeelnemers duidelijk en nauwkeurig wordt geregeld in de ZZNN.

41 Volgens artikel 52, lid 1, tweede volzin, kunnen – met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel – alleen beperkingen worden gesteld aan de in het Handvest erkende rechten en vrijheden indien deze beperkingen noodzakelijk zijn en daadwerkelijk aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen beantwoorden. Zie in die zin arrest Sātiņi-S (punten 62 en 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

42 Zie in die zin arrest van 12 januari 2023, TP (Audiovisueel redacteur voor publieke televisieomroep) (C-356/21, EU:C:2023:9, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 Zie naar analogie arrest Sātiņi-S (punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

44 Zie in die zin arresten van 10 juli 1984, Campus Oil e.a. (72/83, EU:C:1984:256, punten 34 en 35), en 17 september 2020, Hidroelectrica (C-648/18, EU:C:2020:723, punt 36), alsmede overweging 25 van richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van richtlijn 2003/54/EG (PB 2009, L 211, blz. 55).

78. In de tweede plaats moet worden beoordeeld of dergelijke verplichtingen, zonder compensatie voor de marktdeelnemers waaraan zij zijn opgelegd, geen onevenredige en onduldbare ingreep vormen waardoor het eigendomsrecht in zijn kern wordt aangetast.[45] Hoewel richtlijn 2009/119 niet voorziet in een compensatieregeling, bevat zij andere regels die mijns inziens relevant zijn voor de beoordeling van de evenredigheid van die verplichtingen.

79. Om te beginnen moet een lidstaat er krachtens artikel 8 van richtlijn 2009/119 voor zorgen „dat hij elke marktdeelnemer die hij [...] verplicht voorraden aan te houden, *het recht* geeft om [...] deze verplichting ten minste gedeeltelijk te delegeren [...]".[46] Zoals in punt 45 van deze conclusie is beschreven, heeft de marktdeelnemer dan ook de keuze om deze verplichtingen te delegeren aan een centrale entiteit of aan andere marktdeelnemers, zowel binnen als buiten het grondgebied van de lidstaat voor rekening waarvan de voorraden worden aangehouden, en dit „tegen een vergoeding die beperkt is tot de kosten van de diensten welke worden geleverd"[47]. Uit deze bepaling blijkt dat de Uniewetgever impliciet heeft erkend dat lidstaten marktdeelnemers verplichtingen kunnen opleggen die moeilijk na te komen zijn en dat deze marktdeelnemers er daarom voor moeten kunnen kiezen om deze verplichtingen tegen redelijke kosten te delegeren aan een meer geschikte marktdeelnemer. Een daadwerkelijke mogelijkheid van delegatie moet dus in beginsel worden beschouwd als een garantie dat de opslagverplichtingen evenredig zijn en als waarborg voor billijke mededingingsvoorwaarden.

80. Daarnaast dient in dezelfde lijn in herinnering te worden gebracht dat de verplichting om voorraden aan te leggen en in stand te houden een duidelijk afgebakende temporele en materiële werkingssfeer heeft (één jaar, voor een welbepaalde hoeveelheid), alsmede dat niets eraan in de weg zou mogen staan dat marktdeelnemers die veiligheidsvoorraden moeten aanleggen van aardolieproducten die zij niet gebruiken bij hun activiteiten, deze producten verkopen zodra het jaar is verstreken gedurende hetwelk zij die voorraden moeten aanhouden, en dat zij er aldus voordeel uit halen.

81. Na deze preciseringen dient te worden opgemerkt dat het uiteindelijk aan de verwijzende rechter staat om in het licht van de specifieke omstandigheden in de Republiek Bulgarije te beoordelen of de eventuele beperkingen die voortvloeien uit de litigieuze bevelen, verenigbaar zijn met het Unierecht.

82. In dit verband lijkt het duidelijk dat de opgelegde verplichtingen in geen geval in hun geheel groter mogen zijn dan wat overeenkomt met de minimale bevoorrading die is gedefinieerd in artikel 3 van richtlijn 2009/119.[48] Deze verplichtingen mogen namelijk – wanneer zij op billijke, en dus per definitie evenredige, wijze worden verdeeld tussen alle marktdeelnemers – als zodanig de wezenlijke inhoud van het eigendomsrecht en/of van de vrijheid van ondernemerschap niet aantasten.

83. Wat de omvang van de aantasting betreft, moet een onderscheid worden gemaakt tussen twee scenario's.

84. Wanneer marktdeelnemers – in het eerste scenario – veiligheidsvoorraden moeten aanleggen van een soort energieproduct dat zij gebruiken in het kader van hun activiteiten, kan de aantasting van het eigendomsrecht (en bij uitbreiding de vrijheid van ondernemerschap) mijns inziens niet a

[45] Zie naar analogie arrest Sātiņi-S (punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[46] Cursivering van mij.

[47] Zie dienaangaande overweging 10 van richtlijn 2009/119.

[48] Zie naar analogie arrest van 10 juli 1984, Campus Oil e.a. (72/83, EU:C:1984:256, punt 47).

priori worden beschouwd als een onevenredige inbreuk, omdat zij in beginsel met name beschikken over de fysieke infrastructuur of handelsrelaties die noodzakelijk zijn voor de productie, de handel, de verwerking, het transport en de opslag van ruwe olie en aardolieproducten. Deze verplichting mag evenwel geen bovenmatige of buitensporige financiële last vormen ten opzichte van de omzet die de betrokken marktdeelnemer behaalt met zijn commerciële activiteiten. [49]

85. Wanneer daarentegen – in het tweede scenario – bij de nationale regeling van een lidstaat, zoals in casu de Republiek Bulgarije, de verplichting om veiligheidsvoorraden van een aardolieproduct aan te leggen wordt opgelegd aan een marktdeelnemer die dat product niet gebruikt in het kader van zijn normale economische activiteiten, kan deze marktdeelnemer logischerwijs extra kosten maken in vergelijking met marktdeelnemers die onder het eerste scenario vallen. Indien er sprake is van een daadwerkelijke of potentiële concurrentierelatie tussen dergelijke marktdeelnemers, zou het opleggen van een dergelijke verplichting dus kennelijk oneerlijke voorwaarden kunnen creëren met betrekking tot de mogelijkheid om de opslagverplichting na te komen, wat niet alleen onverenigbaar zou zijn met de in overweging 33 van richtlijn 2009/119 uitdrukkelijk vereiste naleving van de regels inzake de interne markt en de mededinging, maar ook met het non-discriminatiebeginsel. In een dergelijk – veeleer uitzonderlijk – geval waarin een financiële last de concurrentiepositie van een marktdeelnemer aanzienlijk aantast, zouden in het kader van de nationale regelgeving of via een gerechtelijke procedure op basis van een individuele beoordeling corrigerende maatregelen – zoals compensatie voor extra kosten of zelfs een vrijstelling van de verplichting om de verzekeringen of de in verband met de aanschaf van het aardolieproduct in kwestie verschuldigde accijns te betalen dan wel om de aan het vervoer en de opslag van dit product verbonden administratieve kosten te dragen – kunnen worden overwogen om de eerlijke voorwaarden op de markt te herstellen en alle marktdeelnemers op voet van gelijkheid te plaatsen.

86. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om op de derde, de vierde en de vijfde prejudiciële vraag, zoals geherformuleerd, te antwoorden dat de relevante bepalingen van richtlijn 2009/119, gelezen in het licht van artikel 17 van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling die een marktdeelnemer verplicht om voorraden aan te houden van andere producten dan die welke hij zelf invoert, of van producten die geen verband houden met zijn economische activiteiten, zelfs indien dit voor de betrokken marktdeelnemer een aanzienlijke financiële last met zich meebrengt, tenzij deze verplichting met name die marktdeelnemer onevenredig benadeelt ten opzichte van zijn omzet of ten opzichte van andere concurrerende marktdeelnemers.

V. Conclusie

87. Gelet op al het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Administrativen sad – Varna, zoals geherformuleerd, te beantwoorden als volgt:

„Artikel 1 en artikel 2, eerste alinea, onder i), alsook de artikelen 3 en 8 van richtlijn 2009/119/EG van 14 september 2009 houdende verplichting voor de lidstaten om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden, zoals gewijzigd bij uitvoeringsrichtlijn (EU) 2018/1581 van de Commissie van 19 oktober 2018 en gelezen in samenhang met hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening (EG) nr. 1099/2008 van het Europees Parlement en

[49] Zie naar analogie arrest van 30 juni 2016, Lidl (C-134/15, EU:C:2016:498, punt 27).

de Raad van 22 oktober 2008 betreffende energiestatistieken, zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2019/2146 van de Commissie van 26 november 2019, en artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,

moeten aldus worden uitgelegd dat

zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan:

1) een marktdeelnemer die onder hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening nr. 1099/2008, zoals gewijzigd bij verordening 2019/2146, vallende energieproducten heeft ingevoerd, kan worden verplicht om een veiligheidsvoorraad aan te leggen;

2) slechts veiligheidsvoorraden worden aangelegd voor een deel van de in artikel 2, eerste alinea, onder i), van richtlijn 2009/119, zoals gewijzigd bij uitvoeringsrichtlijn 2018/1581, genoemde soorten energieproducten, mits deze voorraad i) wordt gevormd met gebruikmaking van de in artikel 3, leden 1, 2 en 3, van deze richtlijn vastgestelde methoden en procedures voor de berekening van de opslagverplichtingen, ii) wordt berekend volgens de in bijlage III bij die richtlijn toegelichte methoden en iii) wordt gerealiseerd met inachtneming van artikel 9, lid 5, van diezelfde richtlijn;

3) een marktdeelnemer verplicht is om voorraden aan te houden van andere producten dan die welke hij zelf invoert, of van producten die geen verband houden met zijn economische activiteiten, zelfs indien dit voor de betrokken marktdeelnemer een aanzienlijke financiële last met zich meebrengt, tenzij deze verplichting met name die marktdeelnemer onevenredig benadeelt ten opzichte van zijn omzet of ten opzichte van andere concurrerende marktdeelnemers.”