ATHANASIOS RANTOS
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2023. október 19.[1]

C-395/22. és C-428/22. sz. egyesített ügyek

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

(az Administrativen sad – Varna [várnai közigazgatási bíróság, Bulgária] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Energia – 2009/119/EK irányelv – A tagállamok minimális kőolaj- vagy kőolajtermék-készletezési kötelezettsége – Készletellátás – 1099/2008/EK rendelet – A gazdasági szereplőket biztonsági készletek létrehozására kötelező nemzeti szabályozás – Az e gazdasági szereplő tevékenységéhez felhasználásra nem kerülő és nem kapcsolódó kőolajtermék-készletek létrehozására és fenntartására irányuló kötelezettség”

I. Bevezetés

1. Kötelezhető-e egy bizonyos típusú olajterméket importáló gazdasági szereplő arra, hogy a 2009/119/EK irányelv[2] 3. cikke alapján más típusú olajtermékből készletet képezzen, és ha igen, milyen terjedelmű ez a kötelezettség?

2. Lényegében ezeket a kérdéseket terjesztette elő az Administrativen sad – Varna (várnai közigazgatási bíróság, Bulgária), amelyekkel arra kéri a Bíróságot, hogy első ízben értelmezze[3] a 2009/119 irányelvet annak meghatározása érdekében, hogy a tagállamok milyen mozgástérrel rendelkeznek a biztonsági készletek fenntartására vonatkozó kötelezettségük teljesítése során. Konkrétabban, a két előzetes döntéshozatal iránti kérelem egyrészt a 2009/119 irányelv (33) preambulumbekezdésének, 1. cikkének, 2. cikke első bekezdése i) és j) pontjának, valamint

[1] Eredeti nyelv: francia.

[2] A 2018. október 19-i (EU) 2018/1581 bizottsági végrehajtási irányelvvel (HL 2018. L 263., 57. o.) módosított, a tagállamok minimális kőolaj- és/vagy kőolajtermék-készletezési kötelezettségéről szóló, 2009. szeptember 14-i tanácsi irányelv (HL 2009. L 265., 9. o.; a továbbiakban: 2009/119 irányelv vagy jelenlegi irányelv).

[3] Az EGK tagállamainak minimális kőolaj- és/vagy kőolajtermék-készletezési kötelezettségéről szóló, 1968. december 20-i 68/414/EGK tanácsi irányelv (HL 1968. L 308., 14. o.) és a tagállamok minimális kőolaj- és/vagy kőolajtermék-készletezési kötelezettségéről szóló, 2006. július 24-i 2006/67/EK tanácsi irányelv (HL 2006. L 217., 8. o.) kevés és a jelen ügyben irreleváns ítélet alapjául szolgált (1990. december 12-i Hennen Olie ítélet, C-302/88, EU:C:1990:455; 2001. október 25-i Bizottság kontra Görögország ítélet, C-398/98, EU:C:2001:565, valamint 2008. július 17-i Bizottság kontra Belgium ítélet, C-510/07, EU:C:2008:435). A folyamatban lévő C-784/22. sz. Solvay Sodi ügy a jelen ügyekben szereplőkhöz hasonló kérdéseket tesz fel, amelyek indokolják az eljárást befejező határozat meghozataláig történő felfüggesztést.

3. és 8. cikkének (a továbbiakban: a 2009/119 irányelv vonatkozó rendelkezései), másrészt pedig az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 17. cikkének és 52. cikke (1) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.

3. E kérelmeket a „Trade Express-L” OOD (a továbbiakban: Trade Express) (C-395/22. sz. ügy), illetve a „DEVNIA TSIMENT” AD (a továbbiakban: Devnia Tsiment) (C-428/22. sz. ügy) és a Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia „Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi” (az „állami tartalékok és katonai készletek” állami ügynökség alelnöke, a továbbiakban: az állami ügynökség alelnöke, Bulgária) közötti, az ez utóbbi által a nehéz fűtőolaj-készletek e két társaság általi létrehozására és megőrzésére vonatkozóan hozott határozatok jogszerűségének kérdésében folyamatban lévő jogviták keretében terjesztették elő.

4. A bolgár szabályozás értelmében minden olyan gazdasági szereplő, amely egy adott évben energiatermékek behozatalára irányuló tevékenységet folytatott, köteles biztonsági készleteket képezni. E szabályozás a biztonsági készleteket alkotó termékek típusait a kőolajra és négy kőolajtermék-típusra korlátozza. A jelen ügyben az alapeljárás felperesei két terméktípust, az 1099/2008/EK rendelet[4] A. mellékletének 3.4. fejezetében meghatározott „Olaj (Nyersolaj és kőolajtermékek)” körébe tartozó kőolajkokszot és kenőolajokat importáltak Bulgáriába. E behozatalok miatt a felpereseket arra kötelezték, hogy saját költségükre és a nevükben egyéves időtartamra bizonyos mennyiségű biztonsági készletet halmozzanak fel egy másik olajtermékből, nevezetesen nehéz fűtőolajból. E felek a kérdést előterjesztő bíróság előtt lényegében vitatják ezt a kötelezettséget, arra hivatkozva, hogy nem folytatnak a nehéz fűtőolajjal kapcsolatos gazdasági tevékenységet, és hogy az e termék biztonsági készletének létesítésére vonatkozó kötelezettség a 2009/119 irányelv és a Charta rendelkezéseivel ellentétes indokolatlan pénzügyi terhet jelentene számukra.

5. A Bíróságnak a Bolgár Köztársaságra jellemző e szabályozási háttérre[5] tekintettel kell értékelnie a tagállamoknak a biztonsági készleteket képező terméktípusok meghatározására vonatkozó hatáskörét, és azokat a feltételeket, amelyek mellett az ilyen készletek képzését a gazdasági szereplőkre terhelhetik.

[4] A 2019. november 26-i (EU) 2019/2146 bizottsági rendelettel (HL 2019. L 325., 43. o.) módosított, az energiastatisztikáról szóló, 2008. október 22-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2008. L 304., 1. o.; a továbbiakban: 1099/2008 rendelet).

[5] Úgy tűnik, hogy csak a Bolgár Köztársaság ír elő olyan szabályozást, amely egy bizonyos típusú olajterméket importáló gazdasági szereplőtől megköveteli, hogy a behozott olajterméktől eltérő típusú olajtermékből készletet képezzen. A tárgyaláson azonban az Európai Bizottság a 2009/119 irányelv 6. cikke értelmében készített jelentések alapján jelezte, hogy Lengyelországban hasonló rendszer áll fenn.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A 68/414 irányelv, a 2006/67 irányelv és a 2009/119 irányelv

6. A kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készleteire vonatkozó első szabályokat a 68/414 irányelv[6] vezette be, amelyet legutóbb az 1998. december 14-i 98/93/EK tanácsi irányelv[7] módosított, majd ezt követően a 2006/67 irányelv[8] helyezett hatályon kívül. A 2006/67 irányelvet pedig a 2009/119 irányelv helyezte hatályon kívül. Jelenleg ez utóbbi irányelv van hatályban és alkalmazandó az alapeljárásokban.

7. A 2009/119 irányelv (2), (5), (8), (10), (11) és (33) preambulumbekezdésének szövege a következő:

„(2) A termelés növekvő koncentráltsága, a kőolajtartalékok csökkenése, valamint a világ kőolajtermék-fogyasztásának növekedése növeli az ellátási problémák veszélyét.

[…]

(5) A [2006-os irányelv], rendelkezései értelmében a készletek felmérése az előző naptári év átlagos napi belföldi fogyasztása alapján történik. A nemzetközi energiaprogramról szóló, 1974. november 18-i megállapodás (a továbbiakban: IEA-megállapodás) alapján előírt készletezési kötelezettségek teljesítésének mérése azonban a nettó kőolaj- és kőolajtermék-behozatal alapján történik. Ezen oknál fogva, valamint más módszerbeli eltérések miatt a készletezési kötelezettségek és a közösségi biztonsági készletek mennyiségének kiszámítására vonatkozó módszereket közelíteni kell az IEA-megállapodás keretében alkalmazott módszerekhez […]

[…]

(8) A kőolajkészletek rendelkezésre állása és az energiaellátás biztosítása lényeges elemei a tagállamok és a Közösség közbiztonságának. Központi készletezőszervezetek (CSE-k) létrehozásával a Közösségben közelíteni lehet e célokhoz. […]

[…]

(10) Lehetővé kell tenni, hogy a kőolajkészleteket – fizikai hozzáférhetőségük kellő figyelembevétele mellett – a Közösségen belül bárhol lehessen tárolni. Ennélfogva a készletezésre kötelezett gazdasági szereplőknek lehetőséget kell adni arra, hogy az ezzel kapcsolatos kötelezettségek más gazdasági szereplőnek vagy CSE-knek történő átruházásával mentesüljenek e kötelezettség alól. Ezenkívül, ha az említett kötelezettség a Közösség területén belül szabadon kiválasztott CSE-re átruházható olyan mértékű fizetés ellenében, amely a nyújtott szolgáltatásokkal járó költségekre korlátozódik, akkor tagállami szinten csökkenni fog a hátrányos megkülönböztetést alkalmazó gyakorlatok veszélye. […]

6 A továbbiakban: 1968. évi irányelv.

7 HL 1998. L 358., 100. o.

8 A továbbiakban: 2006. évi irányelv.

(11) A tagállamoknak biztosítaniuk kell a közösségi jogszabályok által előírt tárolású valamennyi készlet teljes mértékű rendelkezésre állását. E rendelkezésre állás garantálása érdekében ezen készletek tulajdonjogára nem vonatkozhat olyan korlátozás, amely a kőolajellátás súlyos zavara esetén akadályozhatná e készletek felhasználását. Figyelmen kívül kell hagyni az olyan vállalkozások kőolajtermékeit, amelyek tekintetében jelentős a vagyontárgyaikra irányuló végrehajtási eljárás veszélye. A készletezésre kötelezett gazdasági szereplők esetében ilyen veszélyre utalhat a csődeljárás vagy a hitelezőkkel való megállapodásra irányuló eljárás megindítása is.

[…]

(33) Mivel a javasolt ezen irányelv célját, nevezetesen a kőolajellátás Közösségen belüli biztonságának a tagállamok közötti szolidaritáson alapuló, megbízható és átlátható mechanizmusokkal, valamint a belső piac és a verseny szabályai tiszteletben tartásával történő magas szinten tartását a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért a léptéke és hatásai miatt az közösségi szinten jobban megvalósítható, a Közösség intézkedéseket hozhat a Szerződés 5. cikkében foglalt szubszidiaritás elvének megfelelően. […]”

8. Ezen irányelv „Célok” című 1. cikke kimondja:

„Ez az irányelv arra irányuló szabályokat állapít meg, hogy a tagállamok egymás iránti szolidaritásán alapuló megbízható és átlátható mechanizmusok révén a Közösségen belül magas szintű legyen a kőolajellátás biztonsága, minimális kőolaj- és/vagy kőolajtermék-készleteket tartsanak fenn, valamint létrejöjjenek azok az eljárási eszközök, amelyekkel egy esetleges súlyos mértékű hiányt orvosolni lehet.”

9. Az említett irányelv 2. cikke első bekezdésének f), i), j) és l) pontja a következő fogalommeghatározásokat tartalmazza:

„f) »központi készletezőszerv«(CSE): az a szervezet vagy szolgálat, amelyre kőolajkészletek, többek között biztonsági készletek és különleges készletek megvásárlására, tárolására vagy eladására vonatkozó hatáskörök ruházhatók;

[…]

i) »kőolajkészletek«: az [1099/2008 rendelet] A. mellékletének 3.4. fejezetében felsorolt energiatermékekből tárolt készletek;.

j) »biztonsági készletek«: olyan kőolajkészletek, amelyek tárolását a 3. cikk írja elő a tagállamok számára;

[…]

l) »különleges készletek«: a 9. cikkben foglalt feltételeknek megfelelő kőolajkészletek.”

10. Ugyanezen irányelv „Biztonsági készletek – A kötelezően tárolandó mennyiség kiszámítása” című 3. cikke előírja:

„(1) A tagállamok meghozzák azokat a törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy legkésőbb 2012. december 31-ig a Közösség területén saját felhasználásra olyan mennyiségű állandó kőolajkészleteket tároljanak, amelyek mennyisége megfelel legalább kilencvennapnyi átlagos napi nettó behozatal vagy – ha ez több – hatvanegy napnyi átlagos belföldi napi fogyasztás mennyiségének.

(2) A napi átlagos nettó behozatal figyelembe veendő mennyiségét az előző naptári év kőolaj-egyenértékben kifejezett behozatalának átlaga alapján kell kiszámítani, amely átlagot az I. mellékletben foglalt módszerrel és eljárásokkal összhangban kell meghatározni.

A napi átlagos belföldi fogyasztás figyelembe veendő mennyiségét az előző naptári év kőolaj-egyenértékben kifejezett napi átlagos belföldi fogyasztása alapján kell kiszámítani, amely fogyasztást a II. mellékletben foglalt módszerrel és eljárásokkal összhangban kell megállapítani és kiszámítani.

(3) A (2) bekezdés ellenére azonban minden naptári év tekintetében a január 1-je és június 30-a közötti, az említett bekezdésben szereplő napi átlagos nettó behozatalt és napi átlagos belföldi fogyasztást az érintett naptári évet megelőző második évben behozott és fogyasztott mennyiségek alapján kell megállapítani.

(4) Az ebben a cikkben említett kötelezően tárolandó mennyiségek kiszámításának módszerei és eljárásai a 23. cikk (2) bekezdésében említett szabályozási bizottsági eljárással összhangban módosíthatók.”

11. A 2009/119 irányelvnek „A készletek mennyiségének kiszámítása” című 4. cikke az (1) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy „[a] tárolt készletek mennyiségét a III. mellékletben foglalt módszerek alkalmazásával kell kiszámítani.”

12. Ezen irányelv „Központi készletező szervek” című 7. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőket mondja ki:

„(1) A tagállamok CSE-ket hozhatnak létre. […]

(2) A CSE fő célja, hogy kőolajkészleteket vásároljon, tároljon és adjon el ezen irányelv alkalmazásában vagy a kőolajkészletek fenntartására vonatkozó nemzetközi egyezményeknek való megfelelés céljaira. Ez a szerv az egyetlen olyan szervezet vagy szolgálat, amelyre a különleges készletek megvásárlására vagy eladására vonatkozó hatáskörök ruházhatók.”

13. Az említett irányelv „Gazdasági szereplők” című 8. cikke előírja:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy azokat a gazdasági szereplőket, amelyek számára a 3. cikkből fakadó tagállami kötelezettségek teljesítése érdekében készletezési kötelezettséget írnak elő, felhatalmazzák arra, hogy – a gazdasági szereplő választása szerint – legalább részben átruházzák e kötelezettségüket, de csak az alábbiaknak:

a) azon tagállam CSE-jének, amelynek részére e készleteket tárolják;

b) egy vagy több olyan CSE-nek, amelyek előzőleg kijelentették, hogy készek e készletek tárolására, feltéve, hogy az átruházást előzőleg engedélyezte egyrészt az a tagállam, amelynek részére a készleteket tárolják, másrészt mindazon tagállamok, amelyeknek területén a készleteket tárolni fogják;

c) a Közösség területén – azon tagállam területén kívül, amelynek részére a készleteket tárolják – többletkészletekkel vagy tárolókapacitással rendelkező más gazdasági szereplőknek, amennyiben az átruházást előzőleg engedélyezte egyrészt az a tagállam, amelynek a részére a készleteket tárolják, másrészt mindazon tagállamok, amelyek területén a készleteket tárolni fogják; és/vagy

d) azon tagállam területén, amelynek részére a készleteket tárolják többletkészletekkel vagy tárolókapacitással rendelkező más gazdasági szereplőknek, amennyiben az átruházásról előzőleg tájékoztatták azt a tagállamot. A tagállamok az átruházást korlátozhatják vagy feltételekhez köthetik. A tagállamok az átruházást korlátozhatják vagy feltételekhez köthetik.

A c) és d) pont szerint átruházott kötelezettségeket nem lehet tovább átruházni. A b) és c) pontban említett átruházás csak akkor módosítható vagy hosszabbítható meg, ha azt előzőleg az átruházás engedélyező valamennyi tagállam engedélyezte. A d) pontban említett átruházás módosítása vagy meghosszabbítása új átruházásként kezelendő.

(2) Az egyes tagállamok korlátozhatják azon gazdasági szereplők feladatátruházási jogát, amelyekre készletezési kötelezettséget rónak vagy róttak. […]

(3) Az (1) és (2) bekezdésben foglalt rendelkezések ellenére, a tagállamok kötelezhetik a gazdasági szereplőket arra, hogy készletezési kötelezettségük legalább egy részét átruházzák a tagállam CSE-jére.

(4) A tagállamok minden szükséges intézkedést megtesznek annak érdekében, hogy a gazdasági szereplőket a rájuk rótt készletezési kötelezettségek kiszámításának módjáról a kérdéses kötelezettség időszakának kezdete előtt legalább 200 nappal tájékoztassák. A gazdasági szereplők készletezési kötelezettségük CSE-knek történő átruházására vonatkozó jogukat legkésőbb a szóban forgó kötelezettség kezdete előtt 170 nappal gyakorolhatják. […]”

14. Ugyanezen irányelv „Különleges készletek” című 9. cikkének (1) és (5) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok kötelezettséget vállalhatnak arra, hogy fogyasztási napok számában meghatározott minimális mennyiségű, és az ebben a cikkben szereplő feltételeknek megfelelő kőolajkészleteket tárolnak. […]

[…]

(5) Valamennyi olyan tagállam, amely nem vállalt kötelezettséget arra, hogy egy adott naptári év teljes tartama alatt legalább harminc napnak megfelelő különleges készletet tárol, biztosítja, hogy készletezési kötelezettségének legalább egyharmadát a (2) és (3) bekezdésnek megfelelő összetételű termékekkel teljesítse. […]”

15. A 2009/119 irányelv III. melléklete határozza meg „[a] tárolt készletek mennyiségének kiszámítását”. A harmadik, ötödik-hetedik bekezdésének szövege a következő:

„A kőolajkészletek mennyiségét 4%-kal csökkenteni kell az átlagos naftakihozatalnak megfelelően.

[…]

Az egyéb kőolajtermékeket az alábbi két módszer valamelyike szerint kell készletként elszámolni. A tagállamoknak az adott naptári év alatt ugyanazt a módszert kell használniuk.

A tagállamok:

a) vagy az 1099/2008/EK rendelet A. mellékletének 3.4. fejezetében szereplő kőolajtermékekből tárolt egyéb készleteket veszik számításba, és ehhez megállapítják azok kőolaj-egyenértékét a szóban forgó mennyiségeknek az 1,065-es szorzóval való megszorzásával; vagy

b) kizárólag a következő termékekből tárolt készleteket veszik számításba: motorbenzin, repülőbenzin, benzin típusú sugárhajtómű-üzemanyag (nafta típusú sugárhajtómű-üzemanyag vagy JP4), kerozin típusú sugárhajtómű-üzemanyag, egyéb kerozin, gázolaj/dízelolaj (fűtőolajpárlat), (alacsony és magas kéntartalmú) fűtőolaj, és ehhez megállapítják azok kőolaj-egyenérték[é]t a szóban forgó mennyiségeknek az 1,2-es szorzóval való megszorzásával.

A következő módon tárolt készletek vehetők számításba:

– finomítói tartályokban,

– olajterminálokon,

– csővezetéki tartályokban,

– uszályokon,

– partok között közlekedő tartályhajókban,

– kikötői tartályhajókban,

– belvízi tartályhajókban,

– a tartályok alján,

– üzemi készletekben,

– a nagyfogyasztók által jogi kötelezettség vagy más hatósági rendelkezés alapján tárolt készletek.

[…]”

2. Az 1099/2008 rendelet

16. Az 1099/2008 rendelet 2. cikkének d) pontja értelmében e rendelet alkalmazásában az „energiatermékek” az „éghető üzemanyagok, megújuló energiák, villamos energia, vagy az energia bármely más formája;át a következőképpen határozza meg: „tüzelőanyagok, hő, megújuló energia, villamos energia vagy az energia bármely más formája”.

17. Az említett rendelet A. melléklete „a fogalommeghatározásokra vonatkozó pontosításokat” tartalmaz. E melléklet 3.4. fejezete határozza meg az „Olaj (Nyersolaj és kőolajtermékek)” fogalmát.

18. Az említett melléklet 3.4.20. pontja a „Kenőanyagok” fogalmát a következőképpen határozza meg:

„Lepárlás melléktermékéből előállított szénhidrogének; főként csapágyakban tartófelületek közötti súrlódás csökkentésére használják. Magában foglalja a kenőolajok valamennyi késztermék-kategóriáját az orsóolajtól a hengerolajig, továbbá a kenőzsírokhoz, motorolajokhoz és a kenőanyagok bázisolajainak valamennyi kategóriájához felhasznált kenőolajokat”.

19. Ugyanezen melléklet 3.4.23. pontja a következőképpen határozza meg a „petróleumkoksz” fogalmát:

„Elsősorban a kőolajszármazék-nyersanyagok, vákuum alá helyezett üledékek, kátrány és szurok olyan eljárások, mint pl. a késleltetett vagy fluidágyas kokszolás során történő krakkolása és szenesítése során nyert fekete színű, szilárd melléktermék. Főként szénből áll (90–95 %), hamutartalma alacsony. Az acéliparban kokszoló kemencékben nyersanyagként, fűtési célokra, elektródagyártásra és vegyszerek gyártására használják. Két legfontosabb kategóriája a »nyers koksz« és a »kalcinált koksz«. Magában foglalja a »katalizátorkokszot« is, amely a finomítási folyamatok során rakódik le a katalizátoron; ez a koksz nem újrafelhasználható, és általában finomítói tüzelőanyagként égetik el.”

B. A bolgár jog

20. A 2009/119 irányelvet a bolgár jogba átültető 2013. február 15-i Zakon za zapasite ot neft i neftoprodukti (a kőolaj és kőolajtermékek készletezéséről szóló törvény, a továbbiakban: ZZNN)[9] az 1. cikkének (1) bekezdésében kimondja, hogy „a [ZZNN] szabályozza a kőolaj és a kőolajtermékek meghatározott készleteinek létesítését, fenntartását, megújítását, felhasználását és helyreállítását, valamint a súlyos hiány orvoslásához szükséges eljárási eszközöket”.

21. A ZZNN 2. cikkének (1) és (4) bekezdése értelmében:

„(1) A jelen törvény értelmében kőolajból és a következő kőolajtermék-kategóriákból biztonsági készleteket kell létrehozni, fenntartani, megújítani, felhasználni, helyreállítani és ellenőrizni: 1. motorbenzin, 2. gázolaj, kerozin típusú sugárhajtómű-üzemanyagok és dízelüzemanyag, 3. nehéz fűtőolaj, 4. cseppfolyósított szénhidrogéngáz.

[…]

[9] DV, 15. szám, 2013. február 15.

(4) A jelen törvényt [az 1099/2008 rendelet] A. mellékletének 3.4. fejezetében említett energiatermékekre, valamint a nehéz fűtőanyagokra kell alkalmazni, kivéve, ha azokat az ország területén legfeljebb 1 kg nettó tömegű ipari csomagolásban szállítják.”

22. A ZZNN 3. cikkének (4) bekezdése előírja:

„A kötelezett személyek kötelesek saját költségükön és saját forrásaikból a velük szemben meghatározott mértékű biztonsági készletek létrehozására, fenntartására, megújítására és helyreállítására.”

23. A ZZNN 21. cikke (1) és (11) bekezdésének szövege a következő:

„(1) A biztonsági készletek kőolaj és/vagy a 2. cikk (1) bekezdésében említett kőolajtermékek formájában tarthatók fenn.

[…]

(11) A nehéz fűtőolaj vonatkozásában a nettó behozatal és a Közösségen belülről történő behozatal, vagy az átlagos napi fogyasztás alapján meghatározott biztonsági készletek 100%-ig gázolaj, motorbenzin és/vagy dízelüzemanyag formájában is létrehozhatók és tárolhatók; a mennyiségnek meg kell egyeznie a nehéz fűtőolaj azon készletének mennyiségével, amely vonatkozásában a helyettesítést kérték.”

III. Az alapeljárások, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás

24. 2020-ban Bulgáriában a Trade Express a C-395/22. sz. ügy alapjául szolgáló jogvita felperese 89,6 tonna kenőolaj Közösségen belüli beszerzését jelentette be. Ezeket, az 1099/2008 rendelet A. melléklete 3.4. fejezete 3.4.20. pontja szerinti kenőolajokat értékesítésre szánta. Ebben az évben a Trade Express ugyanezen mellékletben meghatározott egyéb terméktípusokkal egyetlen más gazdasági tevékenységet sem folytatott.

25. A Devnia Tsiment, a C-428/22. sz. ügy alapjául szolgáló jogvita felperese azt nyilatkozta, hogy 2020-ban 34 657,39 tonna kőolajkokszot importált Bulgáriába. Ezt a kőolajkokszot, amely az 1099/2008 rendelet A. melléklete 3.4. fejezete 3.4.23. pontjának hatálya alá tartozik, ásványtani folyamatok keretében cementklinker gyártása során használták fel. Ebben az évben a Devnia Tsiment az ugyanezen mellékletben meghatározott egyéb terméktípusokkal egyetlen más gazdasági tevékenységet sem folytatott.

26. E tevékenységek miatt a nemzeti ügynökség alelnöke a 2021. április 28-i és 29-i két végzésben (a továbbiakban együtt: vitatott végzések) arra kötelezte a Devnia Tsimentet és a Trade Expresst, hogy 2021. július 1. és 2022. június 30. között nehéz fűtőolajból saját költségén és saját forrásaiból hozzon létre és tartson fenn biztonsági készleteket. A Devnia Tsimentet 7 806,058 tonna, a Trade Expresst pedig 15,947 tonna mennyiségű készlet létrehozására és fenntartására kötelezte.

27. Mindkét társaság a vele szemben hozott végzés hatályon kívül helyezése iránt keresetet terjesztett az Administrativen sad – Varna (várnai közigazgatási bíróság), a jelen ügyekben a kérdést előterjesztő bíróság elé. A vitatott végzések jogszerűségét lényegében arra hivatkozva vitatják, hogy a nemzeti szabályozás összeegyeztethetetlen a 2009/119 irányelvvel, mivel arra

kötelezi a gazdasági szereplőket, hogy a gazdasági tevékenységük tárgyát képezőktől eltérő kőolajtermékek tekintetében biztonsági készleteket hozzanak létre [10].

28. E bíróság megállapítja, hogy a Devnia Tsiment és a Trade Express 2020 folyamán a kőolajkoksz és a kenőolajok kivételével nem folytatott, és nem folytat gazdasági tevékenységet az 1099/2008 rendelet A. mellékletének 3.4. fejezetében felsorolt terméktípusok felhasználásával. Hangsúlyozza, hogy e társaságok nem rendelkeznek sem a nemzeti ügynökség alelnöke által előírt mennyiségű nehéz fűtőolaj biztonsági készleteivel, sem az ilyen készletek megőrzésére szolgáló tárolóval, így nem minősülnek a kőolajtermékek ZZNN értelmében vett „készletezőinek”. A biztonsági készletek létrehozása és tárolása ezért egyrészt jelentős pénzügyi terhet róna rájuk, mivel e társaságok kötelesek lennének vagy megvásárolni a nehéz fűtőolajok tekintetében előírt mennyiségű biztonsági készleteket, vagy fizetés ellenében más gazdasági szereplőkre átruházni kötelezettségeiket, másrészt pedig a kőolajtermék-tároló nyilvántartásba vételére irányuló eljárás lefolytatása műszakilag szükséges időráfordítással jár.

29. Az említett bíróság az alapjogvitákhoz hasonló olyan ügyek fennállására hivatkozik, amelyekben a Varhoven administrativen sad (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Bulgária) elutasította a nehéz fűtőolaj-készletek felhalmozását előíró végzésekkel szemben olyan társaságok által benyújtott kereseteket, amelyek kőolajkokszot vagy kenőolajat importáltak, illetve Közösségen belüli beszerzéseket hajtottak végre [11].

30. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak afelől, hogy e szabályozás összeegyeztethető-e a 2009/119 irányelvnek a Chartával összefüggésben értelmezett vonatkozó rendelkezéseivel.

31. E bíróság szerint ugyanis a 2009/119 irányelv (33) preambulumbekezdéséből, 2. cikke első bekezdésének i) és j) pontjából, valamint 3. és 8. cikkéből lényegében az következik, hogy az irányelvnek az a célja, hogy az 1099/2008 rendelet „az 1099/2008/EK rendelet A. mellékletének „Olaj (Nyersolaj és kőolajtermékek)” című 3.4. fejezetében említett valamennyi termék, vagyis e termékeknek mind a 24 alcsoportja, és nem csupán egyes termékek tekintetében képezzen biztonsági készleteket.

32. Márpedig a bolgár szabályozás csak a kőolaj és négy másik kőolajtermék – köztük a nehéz fűtőolaj – tekintetében írja elő ilyen készletek felhalmozását [12]. Arra kötelez minden olyan gazdasági szereplőt, amely az ezen árucsoportba tartozó termékeket hozott be, hogy az ez utóbbi termékek valamelyikéből biztonsági készletet képezzen és tartson fenn. Közelebbről, e szabályozás értelmében tehát egy olyan a gazdasági szereplő, amely tevékenysége során kizárólag kenőolajokat vagy kőolajkokszot használ, nehéz-fűtőolajból biztonsági készlet létrehozására kötelezhető még akkor is, ha ez utóbbi termékkel semmiféle tevékenységet nem végez. Az említett bíróság arra utal, hogy egy ilyen kötelezettség ellentétes a 2009/119 irányelv céljaival és szellemével, valamint a Chartában említett arányosság elvével.

[10] Pontosabban a Trade Express a következő három kifogás alapján vitatja a „kötelezett személyként” történő minősítését: nem rendelkezik elegendő anyagi eszközzel a nehéz fűtőolaj elrendelt mennyiségének beszerzésére, nem rendelkezik a nehéz fűtőolaj tárolásához szükséges létesítményekkel, és lehetetlen, hogy a készletezési kötelezettségnek időben eleget tegyen. A Devnia Tsiment a maga részéről többek között arra hivatkozik, hogy a 2009/119 irányelvet helytelenül ültették át a bolgár jogba.

[11] A kérdést előterjesztő bíróság a Varhoven administrativen sad (legfelsőbb közigazgatási bíróság) 2022. március 11-i és május 4-i ítéleteire hivatkozik.

[12] Lásd: a jelen az indítvány 21. pontja.

33. A gazdasági szereplővel szemben annak előírása, hogy olyan olajterméket tároljon, amelyet a gazdasági tevékenysége körében nem használ fel, arra kényszerítené e gazdasági szereplőt, hogy megvásárolja, vagy kötelezettsége egy részének átruházásával kölcsön vegye e termék szükséges mennyiségét és azt a szabályozási követelményeknek megfelelően tárolja. Ez jelentős pénzügyi terhet róna rá[13], és befolyásolhatná a belső piaci és versenyszabályokat. A 2009/119 irányelv logikája, valamint a következetesség követelménye inkább egy olyan értelmezés mellett szól, amely az ilyen gazdasági szereplőre olyan természetbeni kötelezettségeket ró (például a gazdasági tevékenységei körébe tartozó energiatermék tárolására vonatkozó kötelezettséget), amelyek nem okoznak ilyen túlzott terheket, mégpedig az Unióban fennálló közérdekek és a magánérdekek (vagyis a magánszférába való beavatkozás) közötti észszerű egyensúly biztosítása érdekében. Ezenkívül a bolgár szabályozás nem teszi lehetővé azon hatások figyelembevételét, amelyeket az adott esetben a gazdasági tevékenységén kívüli termékre vonatkozó biztonsági készlet létrehozásához és fenntartásához szükséges adminisztratív követelmények és pénzügyi eszközök gyakorolnak az érintett gazdasági szereplő pénzügyi helyzetére és versenyképességére.

34. E körülmények között az Administrativen sad – Varna (várnai közigazgatási bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő, mindkét ügyben lényegében azonos kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni a [2009/119 irányelv] (33) preambulumbekezdését, 1., 3. és 8. cikkét, valamint 2. cikk[e első bekezdésének] i) és j) pontját az irányelv céljára és az [1099/2008 rendelet] 2. cikkének d) pontjára figyelemmel, valamint [a Charta] 17. cikkével összefüggésben értelmezett 52. cikkének (1) bekezdésében előírt arányosság elvére tekintettel, hogy azokkal ellentétes az alapügyben szereplőhöz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely szerint *[a C-395/22. ügyben]* az [1099/2008 rendelet] A. mellékletének 3.4.20. pontja szerinti kenőolajok Közösségen belülről történő behozatalát végző személyek (azaz ilyen kenőolajok importőre) [vagy] *[a C-428/22. ügyben]* az [1099/2008 rendelet] A. mellékletének 3.4.23. pontja szerinti petróleumkokszot Közösségen belülről előállítás céljából behozó személyek kötelesek biztonsági készleteket létrehozni?

2) Úgy kell-e értelmezni a [2009/119 irányelv] (33) preambulumbekezdését, 1., 3. és 8. cikkét, valamint 2. cikk[e első bekezdésének] i) és j) pontját az irányelv céljára figyelemmel, valamint [a Charta] 17. cikkével összefüggésben értelmezett 52. cikkének (1) bekezdésében előírt arányosság elvére tekintettel, hogy azokkal ellentétes az alapügyben szereplőhöz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely szerint azon terméktípusok, amelyekből biztonsági készletet kell létrehozni és fenntartani, az irányelv 2. cikk[e első bekezdésének] az [1099/2008 rendelet] A. mellékletének 3.4. fejezetével összhangban értelmezett i) pontjában foglalt terméktípusok egy részére korlátozódnak?

3) Úgy kell-e értelmezni a [2009/119 irányelv] (33) preambulumbekezdését, 1., 3. és 8. cikkét, valamint 2. cikk[e első bekezdésének] i) és j) pontját az irányelv céljára figyelemmel, valamint [a Charta] 17. cikkével összefüggésben értelmezett 52. cikkének (1) bekezdésében előírt arányosság elvére tekintettel, hogy azokkal ellentétes az alapügyben szereplőhöz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely szerint az irányelv 2. cikk[e első bekezdésének] az [1099/2008 rendelet] A. mellékletének 3.4. fejezetével összhangban értelmezett i) pontjában

[13] Ilyen az érintett termék vételárának megfizetése, tárolólétesítmény vásárlása vagy bérlése, a ZZNN szerinti biztosítás, a bolgár adószabályok szerinti adófizetés, még a kötelezettség átruházása esetén is, ha az átruházás egyáltalán a kötelezett fél számára nyitva álló lehetőség.

említett termékek egyik típusának valamely személy által a Közösségen belülről történő behozatala, illetve importja e személy azon kötelezettségét vonja maga után, hogy másik, eltérő terméktípusból kell biztonsági készletet létrehoznia és fenntartania?

4. Úgy kell-e értelmezni a [2009/119 irányelv] (33) preambulumbekezdését, 1., 3. és 8. cikkét, valamint 2. cikk[e első bekezdésének] i) és j) pontját az irányelv céljára figyelemmel, valamint [a Charta] 17. cikkével összefüggésben értelmezett 52. cikkének (1) bekezdésében előírt arányosság elvére tekintettel, hogy azokkal ellentétes az alapügyben szereplőhöz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely szerint valamely személy köteles olyan termékből készletet létrehozni és fenntartani, amelyet gazdasági tevékenysége keretében nem használ, és amely e tevékenységéhez nem kapcsolódik, és ezenkívül e kötelezettséghez jelentős pénzügyi teher kapcsolódik (amely gyakorlatilag lehetetlenné teszi a teljesítést), mivel az adott személy nem rendelkezik a termékkel, és nem importálja e terméket, és/vagy e termékből nem tart készletet?

5) Bármelyik kérdésre adott nemleges válasz esetén: úgy kell-e értelmezni a [2009/119 irányelv] (33) preambulumbekezdését, 1., 3. és 8. cikkét, valamint 2. cikk[e első bekezdésének] i) és j) pontját az irányelv céljára figyelemmel, valamint [a Charta] 17. cikkével összefüggésben értelmezett 52. cikkének (1) bekezdésében előírt arányosság elvére tekintettel, hogy a meghatározott terméktípust a Közösségben belülről behozó, illetve importáló személy csak arra kötelezhető, hogy a Közösségen belülről történő behozatal/import tárgyát képezővel azonos típusú termékből hozzon létre és tartson fenn biztonsági készletet?”

35. A Bíróság elnöke 2022. augusztus 9-i határozatával az írásbeli és a szóbeli szakasz lefolytatása, valamint az ítélethozatal céljából egyesítette a jelen ügyeket. Írásbeli észrevételeket a Devnia Tsiment, bolgár, a holland és a szlovák kormány, valamint az Európai Bizottság nyújtott be a Bírósághoz. A 2023. július 5-én tartott tárgyaláson e felek a szlovák kormány kivételével előadták szóbeli észrevételeiket, és válaszoltak a Bíróság által feltett, szóban megválaszolandó kérdésekre.

IV. Elemzés

A. Előzetes észrevételek

36. Először is, az egyértelműség érdekében célszerűnek tartom átfogalmazni a kérdést előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket. E bíróság ugyanis lényegében azt kérdezi, hogy a 2009/119 irányelvnek a Charta 17. cikkével és 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett vonatkozó rendelkezéseit úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében:

– az a gazdasági szereplő, amely az 1099/2008 rendelet A. melléklete 3.4. fejezetének hatálya alá tartozó energiatermékeket hozott be, biztonsági készlet létrehozására kötelezhető *(első kérdés)*;

– a biztonsági készleteket a 2009/119 irányelv 2. cikke első bekezdésének i) pontjában említett energiatermékek típusainak csak egy része alkothatja *(második kérdés)*; és

– az ezen irányelv 2. cikke első bekezdésének i) pontjában említett terméktípusok valamely gazdasági szereplő általi behozatala következtében e gazdasági szereplő köteles az e rendelkezésben említett más terméktípusokból biztonsági készleteket képezni, még akkor is, ha az említett gazdasági szereplő ez utóbbi terméktípust nem használja fel tevékenysége

keretében, és e kötelezettség jelentős pénzügyi terhet jelent *(harmadik, negyedik és ötödik kérdés)*.

B. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről

37. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy valamely tagállam a 2009/119 irányelv 3. cikkéből eredő kötelezettségeinek végrehajtása keretében előírhatja-e az ezen irányelv 8. cikke értelmében vett olyan „gazdasági szereplő” számára, amely az 1099/2008 rendelet A. mellékletének 3.4. fejezetében felsorolt valamely energiaterméket hozott be, hogy az említett irányelv 2. cikke első bekezdésének j) pontja értelmében vett „biztonsági készletet” hozzon létre és tartson fenn.

38. Úgy vélem, hogy erre a kérdésre egyértelműen igenlő választ kell adni.

39. E tekintetben előzetes megjegyzéseket kell tenni.

40. Mindenekelőtt hasznosnak tartom emlékeztetni arra, hogy az 1968. évi és a 2006. évi irányelv[14] folytatásaként, amint az a 2009/119 irányelv célja, amint az a (3) és (33) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett 1. cikkéből kitűnik, i) a kőolajellátás Unión belüli magas szintű biztonságának a tagállamok közötti szolidaritáson alapuló, megbízható és átlátható mechanizmusokkal, valamint a belső piac és a verseny szabályai tiszteletben tartásával történő megerősítése és biztosítása, ii) minimális kőolaj- és/vagy kőolajtermék-készletek fenntartása és iii) egy esetleges súlyos mértékű hiány orvoslása. Ebből következik, hogy a tagállamok közötti e szolidaritás alapján az egyes tagállamok által létrehozott kőolajkészletek az Unió közös készleteinek egy részét képviselik. Ezt ugyanis ezen irányelv (8) preambulumbekezdése megerősíti ezt annak kimondásával, hogy „a kőolajkészletek rendelkezésre állása és az energiaellátás biztosítása lényeges elemei a *tagállamok és az Unió közbiztonságának*”[15].

41. Ezt követően hangsúlyozni kell, hogy a 2009/119 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése értelmében „a tagállamok meghozzák azokat a törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy […] [az Unió] területén saját felhasználásra olyan mennyiségű állandó kőolajkészleteket tároljanak, amelyek mennyisége megfelel legalább kilencvennapnyi átlagos napi nettó behozatal vagy – ha ez több – hatvanegy napnyi átlagos belföldi napi fogyasztás mennyiségének.” E rendelkezés szövegéből kitűnik egyrészt, hogy a tagállamok maguk kötelesek meghatározni, hogy milyen módon teljesítik az ezen irányelvből eredő kötelezettségeiket[16], másrészt pedig az, hogy az említett irányelv mindazonáltal előírja e biztonsági készletek kiszámításának az uniós jogalkotó által megfelelőnek tartott módszereit és eljárásait.

[14] E tekintetben a magas szintű kőolajkészletek fenntartását célzó szabályok eredete az 1968. évi irányelv első és második preambulumbekezdéséhez vezethető vissza.

[15] Kiemelés tőlem.

[16] Az irányelvtervezet kidolgozása során a Bizottság megállapította, hogy a nemzeti rendszerek sokfélesége „nem jelent problémát » [lásd az irányelvjavaslatot kísérő bizottsági munkadokumentum 17. oldalát – Hatásvizsgálat, COM(2008) 775 (angol nyelven elérhető a honlapon: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52008SC2858 (a továbbiakban: hatásvizsgálat).

42. Végül a rájuk háruló kötelezettségek e végrehajtása keretében a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy készletezési kötelezettségeket írjanak elő a gazdasági szereplők számára. A 2009/119 irányelv különböző rendelkezéseiből ugyanis az következik, hogy a készletek képzésére vonatkozó kötelezettség nem mindig a tagállami CSE-ket [17] terheli, hanem ez (kizárólagos vagy kiegészítő jelleggel) az iparral és a gazdasági szereplőkkel szemben is előírható [18].

43. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés megválaszolásához tehát meg kell állapítani azt, hogy a 2009/119 irányelv pontosan meghatározza-e a gazdasági szereplők azon kategóriáját, amelyre készletezési kötelezettség előírható.

44. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak kifejezéseit kell figyelembe venni, hanem a szövegkörnyezetét, valamint annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is, amelynek az említett rendelkezés részét képezi, valamint adott esetben annak keletkezését [19].

45. Először is, ami a 2009/119 irányelv különböző rendelkezéseinek *szövegét* illeti, meg kell állapítani, hogy közülük több a „gazdasági szereplő” fogalmára hivatkozik, anélkül azonban, hogy e fogalmat ezen irányelv kifejezetten meghatározná [20]. Az említett irányelv „Gazdasági szereplők” című 8. cikke ugyanis a gazdasági szereplő azon lehetőségét szabályozza, hogy a számára előírt készletezési kötelezettség legalább egy részét vagy a tagállam vagy más tagállamok CSE-ire [21], vagy más olyan gazdasági szereplőkre ruházza át, amelyek az Unió többi részén vagy a tagállamban készletekkel vagy többlettároló kapacitással rendelkeznek [22], azonban nem határozza meg pontosan a vállalkozások azon kategóriáját, amely ilyen gazdasági szereplőknek minősül.

46. Másodszor megjegyzem, hogy rendszertani szempontból a „gazdasági szereplő” fogalmának körvonalai levezethetők a 2009/119 irányelv egyéb rendelkezéseiből.

47. Először is, ezen irányelv 7. cikke (1) bekezdésének második albekezdése előírja, hogy „[a]mennyiben egy tagállam CSE-t hoz létre, annak nem nyereségérdekelt, közérdekű szervezetként vagy szolgálatként kell működnie, *és nem minősül az ezen irányelv értelmében vett gazdasági szereplőnek*” [23] *À contrario* minden nyereségérdekelt vállalkozás potenciálisan az ezen irányelv értelmében vett „gazdasági szereplőnek” minősíthető.

48. Másodszor, az említett irányelv 2. cikke első bekezdésének k) pontja szerint vannak olyan „gazdasági szereplők”, amelyek úgynevezett „kereskedelmi” készletekkel, azaz olyan kőolajkészletekkel rendelkeznek, amelyek fenntartását ugyanezen irányelv nem írja elő. Ebből következik, hogy a „gazdasági szereplő” kifejezést általános jelleggel használják, anélkül hogy kizárólag azokra a gazdasági szereplőkre utalnának, amelyek az olajkészletek felhalmozására vonatkozó kötelezettségek hatálya alá tartoznak.

49. Harmadszor ugyanezen irányelv 3. cikke, amely leírja a tagállamok által fenntartandó készletek mennyiségének számítási módszerét, többek között a „napi átlagos nettó behozatalra” utal, amelyet e cikk (2) bekezdésének megfelelően az előző naptári év kőolaj-egyenértékben

[17] Lásd: a 2009/119 irányelv 7. cikkének (2) bekezdése.

[18] Lásd: a 2009/119 irányelv 5. cikkének (1) bekezdése és 8. cikkének (1) bekezdése.

[19] Lásd: 2023. június 8-i VB (Az elítélt személy távollétében történő tájékoztatása) ítélet (C-430/22 és C-468/22, EU:C:2023:458, 24. pont).

[20] Például a 2009/119 irányelv (10), (11) és (19) preambulumbekezdése a „gazdasági szereplők” számára előírt kötelezettségekre hivatkozik.

[21] Lásd: a 2009/119 irányelv 8. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontja.

[22] Lásd: a 2009/119 irányelv 8. cikke (1) bekezdésének c) és d) pontja.

[23] Kiemelés tőlem.

kifejezett behozatalának átlaga alapján kell kiszámítani, amely átlagot az I. mellékletben foglalt módszerrel és eljárásokkal összhangban kell meghatározni. Ezen I. melléklet 2. módszerének megfelelően a tagállamok ezt „az 1099/2008/EK rendelet A. mellékletének 3.4. fejezetében meghatározottak szerinti *minden más kőolajtermék* nettó behozatalának összmennyiség[e] alapján számítják ki”. Következésképpen, mivel az ilyen termékeket beszállító gazdasági szereplők hozzájárulnak a tagállamnak a biztonsági készletek létrehozására vonatkozó teljes kötelezettségéhez, logikus, hogy e piaci szereplőket (potenciálisan) ilyen készletek létrehozására és fenntartására vonatkozó kötelezettségek terheljék.

50. Harmadszor, a „gazdasági szereplő” fogalmának tág értelmezése is a 2009/119 irányelvnek az ellátás biztonsága magas szintjének biztosítására irányuló *célkitűzése* mellett szól[24]. E célkitűzés fényében ugyanis az lenne következetes, ha az olyan vállalkozásoknak, amelyekkel szemben készletezési kötelezettséget írhatnak elő, az ezen irányelv 2. cikke első bekezdésének i) pontja értelmében vett kőolajkészleteket alkotó energiatermékekkel kellene rendelkezniük.

51. Negyedszer és utolsósorban úgy tűnik számomra, hogy a „gazdasági szereplő” fogalmának tág értelmezését erősítheti a 2009/119 irányelv *keletkezése* is, amely e gazdasági szereplők jellemzőit illetően további elemek azonosítását teszi lehetővé.

52. Ez a fogalom ugyanis az 1968. évi irányelvre vezethető vissza, amely a negyedik preambulumbekezdésében rámutat, hogy „a hazai termelés önmagában is hozzájárul az ellátás biztonságához”, továbbá arra, hogy „a közösségi termelés feltételei és az ellátásnak az ilyen termelésben rejlő nagyobb biztonsága indokolja, hogy lehetővé tegyék a tagállamok számára, hogy a készletezési kötelezettségét *behozatallal* teljesítsék”[25]. Így ezen irányelv 6. cikkének (3) bekezdése előírta, hogy a biztonsági készletek többek között magukban foglalják „a *finomítókban és importőr, tároló vagy nagykereskedelmi elosztó vállalkozások* által tárolt készleteket”, „a nemzeti jogszabályoknak az állandó készlet fenntartása kötelezettségére vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően *nagyfogyasztók* által tárolt készletek,”, valamint „az *országhatárokon belül szállító uszályokon és part menti kereskedelmi hajókon* tartott készletek, amennyiben az illetékes hatóságoknak lehetőségük van arra, hogy az ilyen készleteket ellenőrizzék, és feltéve, hogy a készleteket azonnal rendelkezésre tudják bocsátani”[26]. E rendelkezéseknek jelenleg lényegében a 2009/119 irányelv III. mellékletének hetedik bekezdése felel meg, amely meghatározza az energiatermékeknek a készletek kiszámítása során számításba vehető mennyiségeit[27].

53. Úgy vélem, hogy ennélfogva „gazdasági szereplőnek” kell tekinteni minden olyan piaci szereplőt, amely vagy az 1099/2008 rendelet A. mellékletének 3.4. fejezetében felsorolt energiatermékek előállításával, behozatalával vagy értékesítésével, vagy ilyen termékek felhasználásával járó tevékenységet folytat. Így a „gazdasági szereplő” fogalma nemcsak a termelőket (például a finomítókat), hanem a kőolajtermék-kereskedőket (mint például a Trade Express) vagy a kőolajtermékeket gyártás céljából felhasználó gyártókat (például a Devnia Tsimentet) is magában foglalhatja, amelyekkel szemben főszabály szerint készletezési kötelezettség is előírható.

[24] Lásd: a jelen indítvány 40. pontja.

[25] Kiemelés tőlem.

[26] Kiemelés tőlem. E rendelkezéseket a 2006. évi irányelv 6. cikkének (2) bekezdése vette át.

[27] Lásd: a jelen indítvány 15. pontja.

54. Ebből következik, hogy bár a 2009/119 irányelv nem határozza meg sem azokat a gazdasági szereplőket, amelyekkel szemben biztonsági készletezési kötelezettség írható elő, sem pedig azt, hogy a tagállamoknak e kötelezettségeket milyen módon kell meghatározniuk, és ezáltal mozgásteret biztosít ez utóbbiak számára annak eldöntésére, hogy mely vállalkozások kötelesek megőrizni e készleteket, az ezen irányelv rendszertani, teleologikus és történeti értelmezése alapján végzett elemzés lehetővé teszi a „gazdasági szereplő” fogalmának körvonalazását, amely továbbra is igen tág.

55. A fentiekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság az átfogalmazott első kérdésre azt a választ adja, hogy a 2009/119 irányelvnek a Charta 17. cikkével és 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett vonatkozó rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében az 1099/2008 rendelet A. melléklete 3.4. fejezetének hatálya alá tartozó energiatermékek behozatalát végző gazdasági szereplő kötelezhető lehet arra, hogy biztonsági készletet képezzen.

C. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésről

56. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy egy tagállam a 2009/119 irányelv 3. cikkéből eredő kötelezettségeinek végrehajtása keretében korlátozhatja-e a biztonsági készletek részét képező energiatermékek típusait az 1099/2008 rendelet A. mellékletének 3.4. fejezetében felsorolt terméktípusoknak csak egy részére.

57. Úgy vélem, hogy erre a kérdésre is igenlő választ kell adni.

58. Először is, amint arra a jelen indítvány 41. pontjában rámutattam, emlékeztetek arra, hogy a tagállamok azon lehetősége, hogy biztonsági készletek létrehozására vonatkozó kötelezettséget írjanak elő, a 2009/119 irányelv 3. cikkének (1) bekezdéséből ered, amely arra kötelezi a tagállamokat, hogy biztosítsák megfelelő „mennyiségű kőolajkészletek” fenntartását. Ezen irányelv 2. cikke első bekezdésének i) pontja a „kőolajkészleteket” „az 1099/2008/EK rendelet A. mellékletének 3.4. fejezetében felsorolt energiatermékekből tárolt készletekként” határozza meg. E fejezet a „Olaj (Nyersolaj és kőolajtermékek)” cím alatt 24 terméktípust sorol fel. Ebben az értelemben az 1099/2008 rendelet kizárólag referenciadokumentumnak minősül a 2009/119 irányelvhez képest [28].

59. Mivel e két rendelkezés általános jelleggel az „1099/2008/EK rendelet A. mellékletének 3.4. fejezetében felsorolt energiatermékekre” hivatkozik, úgy is tekinthető, hogy a készletezési kötelezettség e termékek összességére vonatkozik. Főszabály szerint tehát a tagállamnak rendelkeznie kell azzal a lehetőséggel, hogy az említett irányelv 2. cikke első bekezdésének i) pontjában említett valamennyi kőolajtermékre kiterjedő készletezési kötelezettséget írjon elő a gazdasági szereplők számára.

60. E két rendelkezésből azonban nem vonható le az a következtetés, hogy a 2009/119 irányelv arra kötelezi a tagállamokat, hogy biztosítsák az 1099/2008 rendelet A. mellékletének 3.4. fejezetében felsorolt valamennyi termék folyamatos fenntartását, sem pedig az, hogy e tagállamok ne korlátozhatnák a saját biztonsági készletüket alkotó energiatermékek típusait.

[28] Lásd: a 2018/1581 végrehajtási irányelv (3) preambulumbekezdése.

61. Ugyanis elsősorban a vonatkozó rendelkezések *szövegét* illetően pontosítani kell, hogy a 2009/119 irányelv 2. cikke első bekezdésének j) pontja szerint a „biztonsági készletek” „olyan kőolajkészletek, amelyek tárolását a 3. cikk írja elő a tagállamok számára”. Márpedig ezen irányelv 3. cikke csak a tagállamok által fenntartandó készletmennyiség kiszámításának módszerét írja le, amely viszonyítási pontként a „átlagos napi nettó behozatalt” vagy „átlagos belföldi napi fogyasztást” [29] használja, amelyet viszont a kőolaj-egyenérték alapján számítanak ki. Pontosabban, a kötelező tárolást az említett irányelv 3. cikke (2) bekezdésének első és második albekezdésében (amely az irányelv I. és II. mellékletére hivatkozik), valamint ugyanezen irányelv 3. cikkének (3) bekezdésében említett, kötelezően tárolandó mennyiség számítási módszereinek és eljárásainak alkalmazásával kell végrehajtani. E 3. cikk tehát nem azon biztonsági készletek sajátos összetételét határozza meg, amelyekkel a tagállamoknak rendelkezniük kell, hanem csak azok mennyiségét.

62. E tekintetben le kell szögezni, hogy a jelenlegi irányelv megközelítése különbözik az irányelv korábbi változataiban alkalmazott megközelítéstől, amely lényegében azt követelte meg, hogy a tagállamok a következő három kőolajtermék-kategória mindegyike tekintetében adott mennyiségű készleteket tartsanak fenn: a) motorbenzin és repülőgép-üzemanyag (repülőgépbenzin és benzin típusú sugárhajtómű-üzemanyag) b) gázolaj, dízelolaj, világítóolaj és kerozin típusú sugárhajtómű-üzemanyag és c) fűtőolajok [30]. Amint az a jelenlegi irányelv (5) preambulumbekezdéséből kitűnik, e módosítást az a célkitűzés indokolja, hogy a kötelezően tárolandó mennyiségek számítási módszerét kiigazítsák annak érdekében, hogy azokat gyakorlati okokból és az adminisztratív terhek csökkentése céljából közelítsék az IEA-megállapodás keretében alkalmazott módszerekhez [31].

63. Ebből következik, hogy a 2009/119 irányelv a korábbi irányelvekkel ellentétben már nem ír elő termékkategóriákat, ami az uniós jogalkotó azon szándékát bizonyítja, hogy meghagyja a tagállamok számára azon termékek szabad megválasztását, amelyek a biztonsági készletek részét képezhetik.

64. Másodsorban, számomra úgy tűnik, hogy ezt az értelmezést a kontextus elemei is alátámasztják.

65. Először is, a 2009/119 irányelvnek „A készletek mennyiségének kiszámítása” című 4. cikke alapján a tárolt készletek mennyiségét az ezen irányelv III. mellékletében foglalt módszerek alkalmazásával kőolaj-egyenértékben kell kiszámítani [32]. Egyrészt e III. mellékletnek a kőolajra vonatkozó harmadik bekezdése értelmében a kőolajkészletek mennyiségének összesítéséről van szó (amelyet 4 %-kal csökkenteni kell az átlagos naftakihozatalnak megfelelően). Másrészt, ami a kőolajtermékek egyéb típusait illeti, az említett melléklet hatodik bekezdése értelmében a kőolaj-egyenérték kiszámítása során a tagállamok két módszer közül választhatnak, vagyis dönthetnek úgy, hogy a) az 1099/2008 […] rendelet A. mellékletének 3.4. fejezetében szereplő *kőolajtermékekből tárolt egyéb készleteket* veszik számításba, és ehhez megállapítják azok kőolaj-egyenértékét a szóban forgó mennyiségeknek az 1,065-es szorzóval való megszorzásával, vagy *kizárólag a következő termékekből tárolt készleteket* veszik számításba: […] a szóban forgó mennyiségeknek az 1,2-es szorzóval való megszorzásával” [a továbbiakban: a b) pont hatálya alá

[29] Lásd: a jelen indítvány 41. pontja.

[30] Lásd: az 1968. évi irányelv 3. cikke és a 2006. évi irányelv 2. cikke. Ezenkívül meg kell jegyezni, hogy a módosított 1968. évi irányelv 5. cikke előírta, hogy „[a] [jelenlegi irányelv 3. cikkének megfelelő] 1. cikkben meghatározott kötelezettség keretében tartandó készletek fenntarthatók *kőolaj és köztes termék formájában vagy késztermék formájában is*” (kiemelés tőlem).

[31] Lásd: 15. és 21. o. (a hatásvizsgálat 2.2.3.1. és 3.2.4. pontja).

[32] Ez a III. melléklet átfogóan ismerteti az IEA-megállapodás készletszámítási módszerét (lásd: a jelen indítvány 62. pontja).

tartozó termékkategória][33]. A 2009/119 irányelv III. mellékletének szövege tehát kifejezetten lehetőséget biztosít a tagállamok számára, hogy biztonsági készleteiknek kizárólag a kőolaj-termékekből, vagyis a b) pont hatálya alá tartozó termékkategóriába tartozó termékekből álló részét vegyék figyelembe. Márpedig az ilyen választásnak a tagállamok számára történő lehetővé tétele azt feltételezi, hogy szabadon határozhatják meg biztonsági készleteik összetételét, feltéve hogy tiszteletben tartják a 2009/119 irányelv 3. cikkében előírt mennyiségeket. Ugyanis kizárólag a tagállamok ismerik a kőolajtermékek belföldi fogyasztásának, előállításának vagy behozatalának összes részletét. A hivatalos statisztikai adatokból ugyanis kitűnik, hogy a tagállamok túlnyomó többsége a Bolgár Köztársasághoz hasonlóan úgy döntött, hogy a fent hivatkozott második módszernek megfelelően a nyersolajon kívül a b) pont alá tartozó termékeket is felvesz a biztonsági készletei közé[34].

66. Másodszor meg kell jegyezni, hogy a tagállamok választási szabadságának egyetlen korlátozása a 2009/119 irányelv 9. cikkének (5) bekezdésében foglalt, a „különleges készletek” összetételére vonatkozó követelményekből ered, amelynek értelmében e készletek kizárólag az ezen irányelv 9. cikkének (2) bekezdésében felsorolt 14 kőolajterméktípus valamelyikéből (vagy több ilyen terméktípusból) állhatnak. Valamennyi olyan tagállam ugyanis, amely nem vállalt kötelezettséget arra, hogy egy adott naptári év teljes tartama alatt legalább harminc napnak megfelelő különleges készletet tárol, biztosítja, hogy készletezési kötelezettségének legalább egyharmadát az említett irányelv 9. cikke (2) és (3) bekezdésének megfelelő összetételű termékekkel, vagyis az említett (2) bekezdésben felsorolt kőolajtermékek valamelyik kategóriájába tartozó termékkel teljesítse. E rendelkezés lényegében azt követeli meg, hogy a tagállam készletezési kötelezettségének legalább egyharmadát olyan meghatározott termékek fenntartásának formájában teljesítse, amelyek tükrözik a fogyasztási modelleket (és így figyelembe veszik az érintett tagállam tényleges szükségleteit).

67. Harmadszor és utolsósorban, ami a vonatkozó rendelkezések *célját* illeti, a kérdést előterjesztő bíróság állításával ellentétben úgy vélem, hogy nem állítható, hogy a kőolajellátás magas szintű biztonságának biztosítására irányuló cél csak akkor érhető el, ha a tagállamok az 1099/2008 rendelet A. mellékletének 3.4. fejezetében említett valamennyi energiaterméket fenntartják biztonsági készleteikben. Éppen ellenkezőleg, a kőolajtermékek e mellékletben felsorolt különböző kategóriáinak jelentősége megváltozik, amikor súlyos ellátási válságok alakulnak ki. Ez egyértelműen kitűnik abból, hogy a tárolt készletek mennyiségek kiszámítására szolgáló, a 2009/119 irányelv III. mellékletében részletezett és a jelen indítvány 65. pontjában ismertetett jelenlegi módszer az energiatermékek kőolaj-egyenértékének kiszámításához a b) termékkategória tekintetében kedvezőbb együtthatót (vagyis 1,2-t) ír elő[35] a kőolajtermékek egyéb típusaira előírt együtthatóhoz (vagyis 1,065-höz) képest. Másként fogalmazva, az együtthatók közötti e különbségtétel azt sugallja, hogy a jelenlegi irányelv nemcsak hogy nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy az 1099/2008 rendelet A. mellékletének 3.4. fejezetében felsorolt valamennyi energiatermék tekintetében megőrizzék a biztonsági készleteket, hanem azzal, hogy a b) pontban szereplő termékkategóriára kedvezőbb együtthatót állapított meg, hallgatólagosan elismerte, hogy e termékek hasznosabbak egy esetleges súlyos ellátási válság kezelése során. Hasonlóképpen, a 2009/119 irányelv lehetővé teszi, hogy a biztonsági készletekben figyelembe vegyék a „kőolaj” készleteket, amelynek feldolgozásából előállítható az e

[33] Lásd: a jelen indítvány 15. pontja. Kiemelés tőlem.

[34] Lásd az Eurostat „The EU emergency oil stocks” című, 2022. júliusi statisztikai adatlapjait, amelyek bemutatják, hogy csak hét tagállam rendelkezett készletekkel „minden más termék” („all other products”) tekintetében (lásd az Eurostat honlapján elérhető angol nyelvű adatokat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Emergency_oil_stocks_statistics#Emergency_oil_stocks_statistics).

[35] E termékek lényegében megegyeznek a 2006. évi irányelv 2. cikkében felsorolt termékekkel (lásd: a jelen indítvány 62. pontja).

mellékletben említett kőolajtermékek valamennyi kategóriája. Gyakorlati szempontból tehát nem lenne logikus a tagállamokat arra kötelezni, hogy az 1099/2008 rendelet A. mellékletének 3.4. fejezetében szereplő valamennyi termékkategóriára vonatkozóan biztonsági készletet tartsanak fenn.

68. A fentiekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a második kérdésre azt a választ adja, hogy a 2009/119 irányelvnek a Charta 17. cikkével és 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett vonatkozó rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében a biztonsági készleteket a 2009/119 irányelv 2. cikke első bekezdésének i) pontjában említett energiatermékeknek csak egy része alkothatja, feltéve, hogy e készletet: i) az ezen irányelv 3. cikke (1), (2) és (3) bekezdésében említett kötelezően tárolandó mennyiség számítási módszereinek és eljárásainak alkalmazásával hozzák létre, ii) az említett irányelv III. mellékletében kifejtett módszereknek megfelelően és iii) az ugyanezen irányelv 9. cikke (5) bekezdésének tiszteletben tartásával számítják ki.

D. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik, negyedik és ötödik kérdésről

69. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik, negyedik és ötödik kérdésével, amelyeket célszerű együttesen vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy valamely tagállam a 2009/119 irányelv 3. cikkéből eredő kötelezettségeinek teljesítése keretében kötelezheti-e a gazdasági szereplőt arra, hogy a saját maga által behozott termékek körébe nem tartozó, vagy a gazdasági tevékenységéhez nem kapcsolódó termékekből készletet tartson fenn még akkor is, ha ez jelentős pénzügyi teherrel jár.

70. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első két kérdésre javasolt válasszal ellentétben úgy vélem, hogy e három utolsó kérdésre árnyaltabb választ kell adni.

71. Az első két kérdésre adott válasz alapján emlékeztetni kell arra, hogy egyrészt a 2009/119 irányelv nem határozza meg, hogy mely gazdasági szereplőkre lehet biztonsági készletezési kötelezettségeket róni, így az ezen irányelvben előírt kötelezettségek címzettjeiként eljáró tagállamok feladata eldönteni, hogy mely vállalkozások (vagy az ECS) kötelesek megőrizni a kőolaj- és/vagy kőolajtermék-készleteket, másrészt pedig az említett irányelv nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy az 1099/2008 rendelet A. mellékletének 3.4. fejezetében felsorolt valamennyi energiatermékből készletet tartsanak fenn.

72. Ebből tehát logikusan azt a következtetést kell levonni, hogy a tagállamoknak kell meghatározniuk, hogy a 2009/119 irányelvből eredő kötelezettségek teljesítése érdekében a gazdasági szereplőkkel szemben milyen kötelezettségek írhatók elő a biztonsági készletek létrehozására és fenntartására vonatkozóan. Közelebbről, a tagállamoknak főszabály szerint képesnek kell lenniük arra, hogy minden gazdasági szereplővel szemben előírják a biztonsági készlet fenntartásának kötelezettségét, mind a mennyiség, mind a terméktípus tekintetében, függetlenül attól, hogy maga a gazdasági szereplő rendelkezik-e a tárolandó termékkel és/vagy annak raktározására szolgáló létesítményekkel.

73. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy bár főszabály szerint a készletezési kötelezettségét végrehajtó tagállam ezt a leghatékonyabb módon fogja megtenni, és így azt fogja választani, hogy e kötelezettségeket elsősorban azon vállalkozásokkal szemben írja elő, amelyek már rendelkeznek tárolólétesítményekkel, vagy amelyek valós lehetőséggel rendelkeznek e létesítmények bérbevételére, ugyanezen tagállamban a különleges helyzet szükségessé teheti a készletezési kötelezettségeknek a vállalkozások e csoportján túlmenő felosztását, bevonva más vállalkozásokat

is, amelyek maguk nem rendelkeznek tárolási létesítményekkel vagy könnyű hozzáféréssel az ilyen létesítményekhez, illetve nem rendelkeznek a biztonsági készletbe tartozó energiatermékkel [36].

74. Ugyanakkor, ha a tagállam a valamely uniós jogi aktus által számára biztosított mérlegelési jogkör keretében intézkedéseket fogad el, úgy kell tekinteni, hogy a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében e jogot hajtja végre [37]. Következésképpen az ilyen, a gazdasági szereplő helyzetére potenciálisan jelentős következményekkel járó kötelezettségek csak olyan módon írhatók elő, amely tiszteletben tartja többek között egyrészt a Charta 17. cikkében biztosított tulajdonhoz való jogot, másrészt pedig a Charta 16. cikkében biztosított vállalkozás szabadságát, amely magában foglalja a gazdasági vagy kereskedelmi tevékenység gyakorlásának szabadságát, a szerződési szabadságot és a szabad versenyt [38], valamint a vállalkozások azon jogát is, hogy – az őket a saját cselekményeikért terhelő felelősség körében – szabadon rendelkezhessenek a rendelkezésükre álló gazdasági, műszaki és pénzügyi forrásokkal [39].

75. Egyébiránt, ami a tulajdonhoz való jog gyakorlásának e kötelezettségek előírása révén történő korlátozásait illeti, emlékeztetek arra, hogy a Charta 17. cikkében biztosított tulajdonhoz való jog nem abszolút jog, és annak gyakorlását az Unió által kitűzött közérdekű célok korlátozhatják. Így a Charta 52. cikkének (1) bekezdéséből kitűnik, hogy a tulajdonhoz való jog gyakorlása korlátozható, amennyiben – többek között – [40] ezek a korlátozások ténylegesen az elérni kívánt általános érdekű célkitűzéseket szolgálják, és nem járnak az elérni kívánt cél tekintetében olyan aránytalan és elviselhetetlen beavatkozással, amely magának az így biztosított jognak a lényegét sértené [41]. Hasonlóképpen, a vállalkozás szabadsága vonatkozásában is megerősítette a Bíróság, hogy nem jelent abszolút jogosultságot, azt a társadalomban betöltött feladata alapján kell megítélni [42].

76. E tekintetben hasznosnak látom a pontosítást.

77. Először is úgy vélem, nem igazán vitatható, hogy a 2009/119 irányelv által követett, a jelen indítvány 40. pontjában ismertetett, az energiaellátás biztonságának biztosítására irányuló célkitűzés azon közérdekű célok között szerepel, amelyek igazolhatják a tulajdon használatának korlátozását [43]. A Bíróság ugyanis már kimondta, hogy a minimális olajtermék-ellátás túlmegy a tisztán gazdasági természetű megfontolásokon, és az a közbiztonság fogalmának hatálya alá

[36] Ez a követelmény például akkor igazolható, ha valamely tagállam nem rendelkezik a szükséges kőolaj-készleteket biztosító saját forrásokkal vagy nagy finomítóüzemekkel, és teljes mértékben függ a behozataltól (lásd analógia útján: 1984. július 10- Campus Oil és társai ítélet, 72/83, EU:C:1984:256, 34. és 35. pont).

[37] Lásd ebben az értelemben: 2022. január 27-i Sātiņi-S ítélet (C-234/20, a továbbiakban: Sātiņi-S ítélet, EU:C:2022:56, 56–59. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[38] Lásd ebben az értelemben: 2023. január 12-i TP (Közszolgálati televízió audiovizuális szerkesztője) ítélet (C-356/21, EU:C:2023:9, 74. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[39] Lásd ebben az értelemben: 2021. április 15-i Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) és társai ítélet (C-798/18 és C-799/18, EU:C:2021:280, 62. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[40] A Charta 52. cikke (1) bekezdésének első mondata szerint a Chartában elismert jogok gyakorlása többek között csak „a törvény által” korlátozható, ami azt jelenti, hogy magának az említett jogba való beavatkozást lehetővé tévő jogalapnak kell egyértelműen és pontosan meghatároznia a jog gyakorlása korlátozásának terjedelmét (lásd ebben az értelemben: 2020. szeptember 8-i Recorded Artists Actors Performers ítélet (C-265/19, EU:C:2020:677, 86. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) Márpedig a jelen ügyben nem vitatott, hogy a gazdasági szereplők jogainak korlátozását a ZZNN egyértelműen és pontosan előírja.

[41] A Charta 52. cikke (1) bekezdésének második mondata szerint az arányosság elvére figyelemmel az említett jogok és szabadságok korlátozására csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja. Lásd ebben az értelemben: Sātiņi-S ítélet (62. és 63. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[42] Lásd ebben az értelemben: 2023. január 12-i TP (Közszolgálati televízió audiovizuális szerkesztője) ítélet (C-356/21, EU:C:2023:9, 75. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[43] Lásd analógia útján: Sātiņi-S ítélet (64. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

vonható[44]. Következésképpen, az alapügyben szóban forgó szabályozást, mivel a legnélkülözhetetlenebb kőolajtermékek raktározására vonatkozik, valamint a tárolásra kötelezett gazdasági szereplők körének széles körű meghatározására irányul, véleményem szerint alkalmasnak kell tekinteni e cél elérésére.

78. Másrészt meg kell vizsgálni, hogy az ilyen kötelezettségek az érintett tulajdonosok kártalanításának hiányában aránytalan és megengedhetetlen beavatkozást jelentenek-e, amely sérti a tulajdonhoz való jog lényegét[45]. Márpedig, bár a 2009/119 irányelv nem ír elő kártalanítási rendszert, mégis tartalmaz egyéb olyan szabályokat is, amelyek álláspontom szerint relevánsak e kötelezettségek arányosságának értékelése szempontjából.

79. Egyrészt, a 2009/119 irányelv 8. cikke értelmében a tagállamoknak „[biztosítaniuk kell], hogy azokat a gazdasági szereplőket, amelyek számára a […] készletezési kötelezettséget írnak elő, *felhatalmazzák* arra, hogy […] legalább részben átruházzák e kötelezettségüket”[46]. Amint azt a jelen indítvány 45. pontjában kifejtettem, a gazdasági szereplő ennélfogva választhat, hogy e kötelezettségeket egy CSE-re vagy más gazdasági szereplőkre ruházza át, akár azon tagállam területén belül, amelynek részére e készleteket tárolják, akár azon kívül, és mindezt „olyan mértékű fizetés ellenében, amely a nyújtott szolgáltatásokkal járó költségekre korlátozódik”[47]. Ez a rendelkezés azt bizonyítja, hogy az uniós jogalkotó hallgatólagosan elismerte, hogy a tagállamok a gazdasági szereplők számára nehezen teljesíthető kötelezettségeket írhatnak elő, és ezért a gazdasági szereplők számára lehetővé kell tenni, hogy úgy döntsenek, hogy észszerű költségek mellett egy megfelelőbb gazdasági szereplőre ruházzák át e kötelezettségeket. A kötelezettség átruházásának tényleges lehetőségét ezért a készletezési kötelezettségek arányosságának biztosítékaként kell felfogni, és úgy kell tekinteni, hogy az egyenlő versenyfeltételeket biztosít.

80. Másrészt ugyanezen logikát követve emlékeztetni kell arra, hogy a készletek létrehozására és fenntartására vonatkozó kötelezettség időbeli és tárgyi hatálya jól körülhatárolt (egy év, egy meghatározott mennyiség), és semmi nem akadályozhatja meg a tevékenységük során fel nem használt kőolajtermékek biztonsági készleteinek létrehozására köteles gazdasági szereplőket abban, hogy e termékeket a kötelező biztonságos tárolás évének elteltét követően értékesítsék, és így abból hasznot húzzanak.

81. E pontosításokat követően a vitatott végzések által okozott esetleges korlátozások uniós joggal való összeegyeztethetőségének értékelése végső soron a Bolgár Köztársaságban fennálló sajátos körülmények alapján a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

82. E tekintetben nyilvánvalónak tűnik, hogy az előírt kötelezettségek összességükben semmiképpen sem lépnek túl a 2009/119 irányelv 3. cikkében meghatározott minimális ellátási korlátokon[48]. Az ilyen kötelezettség ugyanis, amennyiben méltányosan (tehát fogalmilag arányosan) oszlik meg valamennyi gazdasági szereplő között, önmagában nem sértheti a tulajdonhoz való jog és/vagy a vállalkozás szabadságának lényeges tartalmát.

83. A sérelem mértékét illetően két esetet kell megkülönböztetni.

[44] Lásd ebben az értelemben: 1984. július 10-i Campus Oil és társai ítélet (72/83, EU:C:1984:256, 34. és 35. pont); 2020. szeptember 17-i Hidroelectrica ítélet (C-648/18, EU:C:2020:723, 37. pont); a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. július 13-i 2009/72/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2009. L 211., 55. o.) (25) preambulumbekezdése.

[45] Lásd analógia útján: Sātiņi-S ítélet (65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[46] Kiemelés tőlem.

[47] Lásd e tekintetben: a 2009/119 irányelv (10) preambulumbekezdése.

[48] Lásd analógia útján: 1984. július 10-i Campus Oil és társai ítélet (72/83, EU:C:1984:256, 47. pont).

84. Egyrészt úgy vélem, hogy amennyiben a gazdasági szereplők kötelesek a tevékenységükkel érintett energiatermék valamely típusából biztonsági készleteit képezni, a tulajdonhoz való jog (és tágabb értelemben a vállalkozás szabadsága) megsértése nem tekinthető *a priori* aránytalan beavatkozásnak, mivel többek között főszabály szerint rendelkeznek a kőolaj és a kőolajtermékek előállításához, kereskedelméhez, feldolgozásához, szállításához és tárolásához szükséges fizikai infrastruktúrával vagy kereskedelmi kapcsolatokkal. Ez a kötelezettség azonban nem jelenthet aránytalan vagy túlzott pénzügyi terhet a kereskedelmi tevékenységéből származó árbevételhez képest [49].

85. Másrészt, amennyiben valamely tagállam, mint a jelen esetben a Bolgár Köztársaság, a nemzeti szabályozásában az olajtermék biztonsági készleteinek létrehozására vonatkozó kötelezettséget ír elő azon gazdasági szereplők számára, amelyek e terméket a rendszeres gazdasági tevékenységük keretében nem használják fel, e gazdasági szereplőket logikusan többletköltségek terhelhetik az előbbi körbe tartozó gazdasági szereplőkhöz képest. Így, ha az ilyen gazdasági szereplők között tényleges vagy potenciális versenyhelyzet áll fenn, az ilyen kötelezettség előírása nyilvánvalóan méltánytalan feltételeket teremthet a készletezési kötelezettség teljesítésére való képesség vonatkozásában, ami nemcsak a belső piaci és versenyszabályoknak a 2009/119 irányelv (33) preambulumbekezdésében kifejezetten előírt tiszteletben tartásával, hanem a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével is összeegyeztethetetlen lenne. Egy ilyen, inkább kivételes esetben, amikor a gazdasági szereplő versenyhelyzetét valamely pénzügyi teher lényegesen érinti, elképzelhető lehet tehát, hogy a nemzeti szabályozás keretében vagy a bíróság előtt egyedi mérlegelés alapján olyan korrekciós intézkedésekhez folyamodjon, mint a többletköltség ellentételezése, vagy akár az olajtermék megvásárlásához kapcsolódó biztosítás vagy jövedéki adó megfizetésének kötelezettsége, illetve az e termék szállításához és tárolásához kapcsolódó adminisztratív költségek alóli mentesség, annak érdekében, hogy helyreállítsák az egyenlő versenyfeltételeket a piacon, és valamennyi gazdasági szereplőt egyenlő helyzetbe lehessen hozni.

86. A fentiekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság az átfogalmazott harmadik, negyedik és ötödik kérdésre azt a választ adja, hogy a 2009/119 irányelvnek a Charta 17. cikkével összefüggésben értelmezett vonatkozó rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely arra kötelezi a gazdasági szereplőt, hogy a saját maga által behozott termékek körébe nem tartozó, vagy a gazdasági tevékenységéhez nem kapcsolódó termékekből készletet tartson fenn még akkor is, ha ez számára jelentős pénzügyi terhet jelent, kivéve ha az ilyen kötelezettség aránytalan hátrányt okoz az említett gazdasági szereplő számára, különösen az árbevételéhez vagy más versenytárs gazdasági szereplőkhöz képest.

V. Végkövetkeztetés

87. A fentiekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen válaszoljon az Administrativen sad – Varna (várnai közigazgatási bíróság) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett – átfogalmazott – kérdésekre:

A 2018. október 19-i (EU) 2018/1581 bizottsági végrehajtási irányelvvel módosított, a tagállamok minimális kőolaj- és/vagy kőolajtermék-készletezési kötelezettségéről szóló, 2009. szeptember 14-i 2009/119/EK tanácsi irányelvnek a 2019. november 26-i (EU) 2019/2146 bizottsági rendelettel módosított, az energiastatisztikáról szóló, 2008. október 22-i európai

[49] Lásd analógia útján: 2016. június 30-i Lidl ítélet (C-134/15, EU:C:2016:498, 27. pont).

parlamenti és tanácsi rendelet A melléklete 3.4. fejezetével és az Európai Unió Alapjogi Chartája 17. cikkével összhangban értelmezett 1. cikkét, 2. cikkének első bekezdése i) pontját, valamint a 3. és 8. cikkét

a következőképen kell értelmezni:

azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében:

1) a 2019/2146 rendelettel módosított 1099/2008 rendelet A. melléklete 3.4. fejezetének hatálya alá tartozó energiatermékek behozatalát végző gazdasági szereplő kötelezhető lehet arra, hogy biztonsági készletet képezzen;

2) a biztonsági készleteket a 2009/119 irányelv 2. cikkének a 2018/1581 végrehajtási irányelvvel módosított első bekezdése i) pontjában említett energiatermékeknek csak egy része alkothatja, feltéve, hogy e készletet: i) az ezen irányelv 3. cikke (1), (2) és (3) bekezdésében említett kötelezően tárolandó mennyiség számítási módszereinek és eljárásainak alkalmazásával hozzák létre, ii) az említett irányelv III. mellékletében kifejtett módszereknek megfelelően és iii) az ugyanezen irányelv 9. cikke (5) bekezdésének tiszteletben tartásával számítják ki;

3) amely arra kötelezi a gazdasági szereplőt, hogy a saját maga által behozott termékek körébe nem tartozó, vagy a gazdasági tevékenységéhez nem kapcsolódó termékekből készletet tartson fenn még akkor is, ha ez számára jelentős pénzügyi terhet jelent, kivéve, ha az ilyen kötelezettség aránytalan hátrányt okoz az említett gazdasági szereplő számára, különösen az árbevételéhez vagy más versenytárs gazdasági szereplőkhöz képest.