



Datum van
inontvangstneming

:

17/03/2023

Zaak C-784/22

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

30 december 2022

Verwijzende rechter:

Administrativen sad Varna (Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

16 december 2022

Verzoekende partij:

„Solvay Sodi” AD

Verwerende partij:

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

Voorwerp van het hoofdgeding

Het geschil tussen partijen heeft betrekking op de rechtmatigheid van een op 12 april 2021 door de Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia „Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi” (vicepresident van het staatsagentschap „staatsreserves en oorlogsvoorraden”) uitgevaardigd bevel tot aanleg van veiligheidsvoorraden.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzingsbeslissing

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

1) Moet in een geval als dat in het hoofdgeding, waarin een lidstaat ter voldoening van zijn verplichting uit hoofde van artikel 3 van richtlijn 2009/119 ervoor kiest

om elke marktdeelnemer te verplichten voorraden aan te houden, *het begrip „marktdeelnemer” in artikel 8 van richtlijn 2009/119 aldus worden uitgelegd dat het ook betrekking heeft op een ingezeten vennootschap die in het voorafgaande kalenderjaar een van de in hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening (EG) nr. 1099/2008 genoemde energieproducten (in casu petroleumcokes) op het grondgebied van de lidstaat heeft ingevoerd, wanneer zij dat energieproduct uitsluitend als brandstof en niet als grondstof ter vervaardiging van aardolieproducten gebruikt of op de markt voor aardolie en aardolieproducten te koop aanbiedt?*

2) *Welke omstandigheden moet een lidstaat in zijn wetgeving in aanmerking nemen bij de vaststelling dat een persoon de hoedanigheid heeft van „marktdeelnemer” die verplicht is om voorraden aan te houden? Moet de lidstaat bij de vaststelling van de hoedanigheid van „marktdeelnemer” in de zin van artikel 8 van richtlijn 2009/119 met name rekening houden met de economische activiteit van een vennootschap, in die zin dat die activiteit de invoer van, de handel in of het gebruik van het betrokken aardolieproduct moet omvatten om de vennootschap te kunnen verplichten veiligheidsvoorraden van dat product aan te houden?*

3) *Mag een lidstaat in een geval als dat in het hoofdgeding – waarin hij de soorten aardolieproducten waarvan voorraden moeten worden aangelegd en die moeten worden aangehouden, vervangen, gebruikt, aangevuld en geïnspecteerd, bij een wettelijke bepaling [artikel 2, lid 1, van de Zakon za zapasite ot neft i neftoprodukti (wet betreffende de voorraden aan aardolie en aardolieproducten; hierna: „ZZNN”)] uitdrukkelijk beperkt tot de volgende vier categorieën: 1) motorbenzine, 2) gasoliën, reactiemotorbrandstof van het kerosinetype en dieselbrandstof, 3) zware stookolie, 4) vloeibaar gemaakt aardoliegas – bij de vaststelling van de groep marktdeelnemers die voorraden dienen aan te houden en bij de vaststelling van de omvang van de door die marktdeelnemers aan te houden voorraden, ook de importeurs van andere (alle andere) aardolieproducten als bedoeld in hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening (EG) nr. 1099/2008 in aanmerking nemen?*

4) *Is een nationale regeling op grond waarvan een marktdeelnemer – die een bepaald aardolieproduct (in casu zware stookolie), waarvan de lidstaat veiligheidsvoorraden wil aanhouden om aan zijn verplichting uit hoofde van artikel 3 van richtlijn 2009/119 te voldoen, noch invoert, noch koopt of verkoopt, noch ter verwerking of anderszins in de eigen productie-activiteit gebruikt – verplicht is om juist van dat aardolieproduct (zware stookolie) voorraden aan te leggen, waarbij hij ter voldoening aan zijn verplichting actief moet worden op een markt voor aardolieproducten (in casu zware stookolie) die niets vandoen heeft met zijn economische activiteit en voorraden moet aanleggen van producten die hij niet gebruikt en die hij niet inzet voor zijn activiteiten, verenigbaar met de in artikel 1 en de overwegingen 3, 17 en 33 genoemde doelstelling van richtlijn 2009/119, met artikel 20, lid 1, van deze richtlijn (waarin is bepaald dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat alle of een deel van hun veiligheidsvoorraden*

snel en op doeltreffende en transparante wijze in omloop kunnen worden gebracht) en met artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie („De vrijheid van ondernemerschap”)?

5) *Is een nationale regeling als de onderhavige verenigbaar met het Unierechtelijke fundamentele beginsel van het vrije verkeer van goederen, in het bijzonder met de artikelen 30 en 34 VWEU, wanneer daarbij personen die andere energieproducten dan vloeibare brandstoffen (in casu petroleumcokes) op de Bulgaarse markt invoeren, worden verplicht om veiligheidsvoorraden aan te leggen en aan te houden van dergelijke aardolieproducten (vloeibare brandstoffen zoals stookolie/zware stookolie, benzine, gasolie/diesel) waarop hun economische activiteit geen betrekking heeft (die zij niet invoeren, verwerken of verhandelen), waarvoor zij geen opslagcapaciteit hebben en die zij ter voldoening aan hun opslagverplichtingen moeten lenen of aankopen bij andere particuliere marktdeelnemers binnen de aardolie-industrie, waardoor zij actief moeten worden op de markt voor aardolieproducten [?]*

6) *Wordt het evenredigheidsbeginsel geëerbiedigd, en wordt met name het noodzakelijke evenwicht tussen het algemeen belang en het particulier belang tot stand gebracht, wanneer een marktdeelnemer die het jegens hem aangewezen aardolieproduct (in casu zware stookolie) niet invoert, aankoopt, verkoopt, verwerkt of anderszins gebruikt voor zijn productie-activiteit, wordt verplicht om aanzienlijke veiligheidsvoorraden van dat aardolieproduct aan te leggen en aan te houden, waarvan de omvang het gemiddelde jaarlijkse verbruik van dat product (zware stookolie) in de lidstaat overschrijdt, en wanneer de marktdeelnemer ter voldoening aan die verplichting aanzienlijke uitgaven moet doen die zijn economische en financiële stabiliteit ondermijnen en waardoor hij een substantieel risico loopt van executieprocedures ten aanzien van zijn activa?*

7) *Is een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding verenigbaar met artikel 1 junctis artikel 2, onder i) en j), artikel 3, lid 1, en artikel 20, leden 1, 3 en 5, van richtlijn 2009/119, wanneer zij bepaalt dat alleen voor bepaalde vloeibare aardolieproducten (benzine, kerosine, gasolie/diesel, stookolie en vloeibaar gas) veiligheidsvoorraden moeten worden aangelegd, maar ook marktdeelnemers die via invoer of intracommunautaire verwerving gebruikmaken van andere soorten energieproducten in de zin van hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening (EG) nr. 1099/2008 (in casu petroleumcokes), voorraden dienen aan te leggen en aan te houden, zodat deze marktdeelnemers weliswaar verplicht zijn om voorraden aan de in de wet genoemde soorten producten aan te houden, maar in de toekomst geen gebruik kunnen maken van die veiligheidsvoorraden, omdat het niet gaat om energieproducten waarvan zij gebruikmaken?*

8) *Is een sanctieregeling voor overtredingen van de nationale bepalingen inzake de verplichting tot het aanleggen van veiligheidsvoorraden, waarbij marktdeelnemers die de verplichting tot het aanleggen van veiligheidsvoorraden niet nakomen, een aanzienlijke boete per ton van de voorraden waarop de overtreding betrekking heeft, wordt opgelegd voordat de rechter zich heeft*

uitgesproken over de rechtmatigheid van de bestuurlijke handeling waarbij de verplichting is opgelegd om veiligheidsvoorraden aan te houden, verenigbaar met de beginselen van doeltreffendheid, evenredigheid en afschrikkende werking als bedoeld in overweging 11 en artikel 21 van richtlijn 2009/119?

Moet een lidstaat in zijn nationale sanctieregeling voorzien in de verplichting van de bevoegde autoriteit om iedere overtreding afzonderlijk te onderzoeken en bij de vaststelling van de hoogte van de specifieke geldboete rekening te houden met alle relevante feiten en omstandigheden inzake de overtreding en de mogelijke gevolgen van de overtreding in het licht van het doel van de wet, met inbegrip van de omstandigheid dat de niet-nakoming van de verplichting om veiligheidsvoorraden aan te leggen en aan te houden te wijten is aan het feit dat de vereiste opslagcapaciteit om de vastgestelde omvang van de voorraden aan het betrokken product (zwarte stookolie) aan te houden, niet voorhanden is in de lidstaat, en dat de marktdeelnemer ter voldoening aan de hem opgelegde verplichting aanzienlijke uitgaven moet doen waardoor zijn financiële stabiliteit wordt ondermijnd en hij het risico van executieprocedures loopt?

Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen en rechtspraak

Artikel 122 VWEU

Richtlijn 2009/119/EG van de Raad van 14 september 2009 houdende verplichting voor de lidstaten om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden (hierna: „richtlijn”), overwegingen 11 en 33, artikel 1, artikel 2, onder i) en j), artikelen 3 tot en met 5, artikel 8, artikelen 20 en 21

Verordening (EG) nr. 1099/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 betreffende energiestatistieken, artikel 2, onder d), bijlage A, hoofdstuk 3.4, punten 3.4.17, 3.4.18 en 3.4.23

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 16, artikel 17, lid 1, artikel 52, leden 1 en 2

Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten, meer bepaald toelichtingen bij artikel 16 en bij artikel 17

Het is de verwijzende rechter niet bekend dat de bepalingen van de richtlijn reeds zijn uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Aangevoerde nationale bepalingen

Zakon za zapasite ot neft i neftoprodukti (wet betreffende voorraden aardolie en aardolieproducten; hierna: „ZZNN”), artikel 1, lid 1, artikel 2, leden 1 en 4, artikel 3, leden 3 en 4, artikel 4, leden 2 tot en met 5, artikel 7, lid 1, artikel 8, lid 2, artikel 12, leden 1 tot en met 4 en lid 11, artikel 14, leden 1 tot en met 3 en

lid 6, artikel 17, leden 1 en 2, artikel 18, leden 1 en 2, artikel 21, leden 1 tot en met 3 en lid 11, artikel 23, leden 1 tot en met 3, artikel 24, lid 1, artikel 30, lid 1; Dopalnitelni razporedbi na ZZNN (aanvullende bepalingen bij de ZZNN), § 1, punten 8 tot en met 12

Zakon za energetikata (energiewet, hierna: „ZE”), artikel 128

Naredba nr. 11 ot 10.06.2004 za rezervi ot goriva (verordening nr. 11 van 10 juni 2004 inzake brandstofvoorraden), uitgevaardigd door de minister van Energie en Energiebronnen, artikel 2, leden 1 en 2, artikel 3, lid 1

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 In 2021 kocht en importeerde verzoekster 295.843,939 ton petroleumcokes, die zij aangaf bij het Darzhavna agentsia „Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi” (staatsagentschap „staatsreserves en oorlogsvoorraden”; hierna: „agentschap”). De door verzoekster ingevoerde hoeveelheden petroleumcokes zijn bestemd als belangrijkste brandstof voor de warmtekrachtkoppeling in een warmtekrachtcentrale. Er zijn geen aanwijzingen dat de vennootschap in 2021 actief was met de invoer of met intracommunautaire verwervingen van een andere in hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening (EG) nr. 1099/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 betreffende energiestatistieken (hierna: verordening (EG) nr. 1099/2008) vermelde productsoort of met stookolie.
- 2 In verband met voormelde intracommunautaire verwervingen van petroleumcokes in 2021 heeft de vennootschap op 5 mei 2022 het bestreden bevel ontvangen waarbij zij verplicht werd op eigen kosten en met eigen middelen bepaalde veiligheidsvoorraden aan te leggen, in opslag te houden en te vervangen.
- 3 Verzoekster ontkent dat zij een „voorraadplichtige” is in de zin van de ZZNN en de richtlijn en betwist de verplichting die haar bij het bestreden besluit is opgelegd om veiligheidsvoorraden zware stookolie (zware stookolie in de zin van punt 3.4.18 van bijlage A bij verordening nr. 1099/2008) aan te leggen en in opslag te houden, aangezien zij geen zware stookolie invoert en op geen enkele wijze gebruikt, niet handelt in zware stookolie en geen vloeibare aardolieproducten (aardolieproducten of vloeibare brandstoffen), waaronder zware stookolie, in de handel brengt of in het vrije verkeer brengt.
- 4 Naast petroleumcokes gebruikt de vennootschap ook diesel (lichte stookolie in de zin van punt 3.4.17 van bijlage A bij verordening [EG] nr. 1099/2008) als aanvullende brandstof in een hoeveelheid van ongeveer 300 ton per jaar voor de productie in de warmtekrachtcentrale.
- 5 Als energiebedrijf dat warmtekrachtkoppeling exploiteert, moet de vennootschap veiligheidsvoorraden stookolie aanhouden overeenkomstig de ZE en verordening nr. 11 van 10 juni 2004 inzake brandstofvoorraden, uitgevaardigd door de minister

van Energie en Energiebronnen op basis van de artikelen 85 en 128 ZE. Op grond van voormelde bepalingen hield verzoekster voorraden petroleumcokes en diesel in opslag, die zij in het kader van haar economische activiteiten gebruikt. De opslagperiode voor stookolie volgens de ZE valt gedeeltelijk samen met de opslagperiode voor veiligheidsvoorraden volgens de ZZNN.

- 6 De vennootschap beschikt niet over een overeenkomstig artikel 38 ZZNN geregistreerde opslagplaats voor veiligheidsvoorraden ruwe aardolie en aardolieproducten en is niet als houder ingeschreven in het register van het agentschap krachtens artikel 7, lid 1, punt 4, onder c), ZZNN, zodat zij niet de status van „houder” in de zin van de ZZNN heeft.
- 7 Verzoekster voert aan dat de verplichting om de in het bevel vermelde hoeveelheden stookolie als veiligheidsvoorraad aan te leggen en in opslag te houden, een aanzienlijke financiële last vormt; de vennootschap is niet in staat 53.422,256 ton stookolie aan te kopen. De aankoop van deze veiligheidsvoorraden zou de financiële draagkracht van verzoekster verslechteren en het risico inhouden dat de vennootschap in de toekomst niet meer aan haar financiële verplichtingen zal kunnen voldoen.
- 8 Om aan haar verplichting te voldoen, zou de vennootschap ofwel de stookolie moeten kopen ofwel de verplichting tegen vergoeding aan een andere onderneming moeten overdragen, maar dit is objectief gezien onmogelijk, aangezien er in Bulgarije onvoldoende opslagcapaciteit voor stookolievoorraden is en een overdracht van de opslagverplichting naar een andere lidstaat van de Europese Unie niet haalbaar is omdat er onvoldoende aardolieproducten beschikbaar zijn, aldus verzoekster.
- 9 De vennootschap maakt ook bezwaar tegen de hoeveelheid stookolie die zij moet opslaan. De hoeveelheid voorraad die zij moet aanleggen en in opslag houden, is vergelijkbaar met het totale jaarlijkse stookolieverbruik van het land in 2021. Ter terechtzitting heeft verzoekster verklaard dat tijdens de aanhangige procedure maandelijks is gecontroleerd of zij de verplichting uit hoofde van het bestreden bevel is nagekomen. Op 29 november 2022 heeft het agentschap tegen de vennootschap een boetebeschikking uitgevaardigd wegens een administratieve overtreding op grond van artikel 17, lid 1, ZZNN, waarbij aan de vennootschap een geldboete van 26.711.128 leva (BGN) (zesentwintig miljoen zehonderdelfduizend honderdachtentwintig BGN) is opgelegd wegens niet-nakoming van de bij het bevel opgelegde opslagverplichting.
- 10 De verplichting van „Solvay Sodi” AD om veiligheidsvoorraden aan te leggen is van rechtswege ontstaan (artikel 23, lid 2, ZZNN), aangezien zij in 2021 een energieproduct in de zin van hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening (EG) nr. 1099/2008 heeft ingevoerd, namelijk petroleumcokes. Deze activiteit is door „Solvay Sodi” AD in een verklaring op grond van artikel 4, lid 2, ZZNN voor het jaar 2021 als volgt aangegeven: 18.987 ton in voorraad op 1 januari 2021, 295.844 ton ingevoerd in het kader van de invoerregeling, 15.701 ton in voorraad op

31 december 2021. De omvang van de door „Solvay Sodi” AD in opslag te houden veiligheidsvoorraden werd bepaald in verhouding tot het aandeel van „Solvay Sodi” AD in het totale aandeel van alle voorraadplichtigen in de totale netto-invoer en intracommunautaire verwervingen van het land gedurende het voorgaande kalenderjaar, overeenkomstig artikel 23, lid 2, ZZNN.

- 11 In verband met voormelde intracommunautaire verwervingen van smeeroïlen in 2021 heeft de vennootschap op 28 april 2021 het bestreden bevel van de vicepresident van het agentschap over het aanleggen van veiligheidsvoorraden ontvangen. Bij dit bevel werd „Solvay Sodi” AD op grond van de artikelen 12 en 23 ZZNN gelast om op eigen kosten en met eigen middelen de in artikel 2, lid 1, ZZNN bedoelde veiligheidsvoorraden zware stookolie in een hoeveelheid van 53.422,256 ton (drieënvijftigduizend vierhonderdtweëntwintig ton en tweehonderdzesenvijftig kilogram) aan te leggen en in opslag te houden dan wel te organiseren en te financieren, voor een periode van één jaar, te weten van 1 juli 2022 tot en met 30 juni 2023.
- 12 Op 19 mei 2022 (binnen de wettelijke termijn) heeft de vennootschap beroep ingesteld tegen het voormelde bevel en daarmee de bestuursrechtelijke procedure ingeleid voor de Administrativen sad Varna (bestuursrechter in eerste aanleg Varna, Bulgarije). De vennootschap is van mening dat zij niet verplicht is om de bevolen veiligheidsvoorraden zware stookolie aan te leggen of in opslag te houden en vordert nietigverklaring van het bevel, omdat dit volgens haar om verschillende redenen onrechtmatig is. In het verzoekschrift wordt als reden voor de onrechtmatigheid van het bevel onder meer vermeld dat de vennootschap ten onrechte als voorraadplichtige is aangewezen, dat zij het zich financieel niet kan veroorloven de bevolen hoeveelheid zware stookolie aan te kopen, dat zij niet beschikt over faciliteiten voor de opslag van zware stookolie en dat zij de opslagverplichting niet tijdig kan nakomen. Deze bezwaren betreffen de door de rechter te verrichten toetsing van de rechtmatigheid van de toepassing van het Unierecht, met name bij de omzetting van richtlijn 2009/119/EG in nationaal recht door de ZZNN.
- 13 Uit het in deze zaak verkregen deskundigenadvies is gebleken dat verweerder geen fout heeft gemaakt bij de berekening volgens de formule die is gebruikt om de hoeveelheid van 53.422,256 ton veiligheidsvoorraden te bepalen die verzoekster krachtens artikel 2, lid 1, ZZNN moet aanleggen, dat wil zeggen dat de hoeveelheid correct is berekend.
- 14 De economische activiteiten van de vennootschap omvatten geen handel in zware stookolie. Dit geldt voor zowel het jaar 2021 als het huidige tijdstip. Voor haar productie gebruikt verzoekster motorbenzine (code 17, 26 ton), dieselbrandstof voor vervoermiddelen (code 20, 71 ton), petroleumcokes (code 30, 258.918 ton), gasolie voor verwarming en andere gasoïlen (code 22, 202 ton), vloeibaar gemaakte gasmengsels (code 25, 1 ton).

- 15 De vennootschap heeft opslagfaciliteiten met een veel kleinere capaciteit die niet zijn ontworpen voor de opslag van 53.422,256 ton zware stookolie.
- 16 De activiteiten van de vennootschap omvatten geen handel in zware stookolie, gasolie, motorbenzine en/of dieselbrandstof. Dit geldt voor zowel het jaar 2020 als het huidige tijdstip. De vennootschap beschikt niet over de bevolen veiligheidsvoorraad zware stookolie. Zij zou deze moeten aankopen of de verplichting tegen betaling aan een andere onderneming moeten overdragen.
- 17 De vennootschap beschikt niet over een overeenkomstig artikel 38 ZZNN geregistreerde opslagplaats voor veiligheidsvoorraden aardolie en aardolieproducten, met name niet voor de voormelde aardolieproducten, zodat zij geen „houder” in de zin van de ZZNN is.
- 18 Het aanleggen en in opslag houden van veiligheidsvoorraden zware stookolie in de bevolen hoeveelheid door de vennootschap zelf gaat voor de vennootschap gepaard met een aanzienlijke financiële last en met de nodige tijd voor de technologische uitvoering van de procedure voor de registratie van een opslagplaats voor aardolieproducten. Dit werd tevens door een deskundige verklaard in een gerechtelijk economisch rapport en ter terechtzitting toegelicht.
- 19 De bevolen hoeveelheden van de door de vennootschap aan te leggen en in opslag te houden veiligheidsvoorraden zware stookolie zijn volgens het in deze zaak ingewonnen deskundigenadvies berekend overeenkomstig de in de richtlijn en de ZZNN voorgeschreven methoden.
- 20 Verzoekster stelt dat zij bij de bij het agentschap geregistreerde houders van zware stookolie heeft geïnformeerd naar de vrije opslagcapaciteit om de beschikbare capaciteit te kunnen huren en de haar opgelegde veiligheidsvoorraden te kunnen kopen of lenen en in de opslagplaatsen van die houders in opslag te kunnen houden. Verzoekster leidt uit haar briefwisseling met hen af dat er in Bulgarije geen opslagcapaciteit bestaat van de door „Solvay Sodi” AD gewenste omvang.
- 21 Volgens verweerder hebben de houders het agentschap op 24 juni 2022 in kennis gesteld van een beschikbare opslagcapaciteit voor zware stookolie van 65.156,000 ton, waarvan 30.000,000 ton voor „FENIKS OYL TREYD” EOOD bestemd zijn. Deze informatie is ontvangen door TD DR (Teritorialna Direktsia „Darzhaven rezerv”, territoriaal directoraat „staatsreserves”) Pleven, TD DR Burgas en TD DR Varna, die de informatie hebben samengevat en doorgestuurd naar de centrale administratie van het agentschap. Verweerder voert aan dat een derde, namelijk „LOTUS OYL TREYD” EOOD, „Solvay Sodi” AD op 16 mei 2022 heeft meegedeeld dat zij een deel van de haar opgelegde veiligheidsvoorraden, met een omvang van 3.000 tot 8.000 ton, kon opslaan en dat zij haar de zware stookolie kon verkopen met een terugkoopoptie aan het einde van de opslagperiode. Volgens verweerder heeft een andere derde, namelijk „LUKOYL Neftohim Burgas” AD, verzoekster als dienst aangeboden om voor haar

veiligheidsvoorraden aan te houden in een hoeveelheid van 1.500 ton in de vorm van zware stookolie en de resterende 53.422,256 ton in de vorm van diesel.

- 22 Noch in de ZZNN noch in de voor de uitvoering ervan uitgevaardigde verordeningen is bepaald dat de voorraadplichtigen hun veiligheidsvoorraden slechts bij één opslaghouder of slechts in de vorm van één soort aardolieproduct moeten aanleggen. Om te voldoen aan haar verplichting om veiligheidsvoorraden zware stookolie aan te leggen, kon „Solvay Sodi” AD gebruik maken van bovengenoemde mogelijkheden en de beschikbare opslagcapaciteit voor zware stookolie in een hoeveelheid van 30.000,000 ton van „FENIKS OYL TREYD” EOOD alsmede de door „LOTUS OYL TREYD” EOOD aangeboden opslag van 3.000 tot 8.000 ton gebruiken. Met betrekking tot de resterende hoeveelheid veiligheidsvoorraden had de voorraadplichtige de volgende mogelijkheden gehad:
- overeenkomstig artikel 21, lid 11, ZZNN een aanvraag indienen om een deel van de haar opgelegde hoeveelheden zware stookolie te vervangen door gasolie of motorbenzine en/of dieselbrandstof,
 - overeenkomstig artikel 18, lid 1, punt 2, ZZNN het aanleggen en in opslag houden van een deel van de haar opgelegde hoeveelheden veiligheidsvoorraden (tot 50 %) in eigen naam en voor eigen rekening contractueel overdragen aan ondernemingen en/of houders die aardolie of aardolieproducten kunnen leveren en/of over vrije opslagcapaciteit voor veiligheidsvoorraden in andere lidstaten van de Europese Unie beschikken.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 23 Bij het voor de nationale rechter bestreden bevel is de vennootschap, die in 2021 intracommunautaire verwervingen van petroleumcokes had verricht, gelast veiligheidsvoorraden zware stookolie in een hoeveelheid van 53.422,256 ton aan te leggen en in opslag te houden voor de periode van 1 juli 2022 tot en met 30 juni 2023. Hierdoor werd een onderneming die een bepaalde soort aardolieproduct invoert, verplicht om een andere soort aardolieproduct aan te kopen en in opslag te houden.
- 24 Voor de productie van soda en natron kocht de vennootschap in 2021 petroleumcokes van haar Europese leveranciers uit België, Duitsland, Italië en andere landen, die zij gebruikte in plaats van kolen. Wegens de verrichte leveringen werd zij door het agentschap bij het bestreden bevel verplicht om tot 1 juli 2022 een aanzienlijke hoeveelheid (53.422,256 ton) veiligheidsvoorraden in de vorm van zware stookolie aan te leggen en in opslag te houden.
- 25 Verzoekster beschikt niet over een onder de ZZNN geregistreerde opslagplaats voor veiligheidsvoorraden en verricht geen economische activiteiten – invoer, opslag, handel of anderszins – in zware stookolie. De vennootschap voldoet niet aan haar verplichting om veiligheidsvoorraden aan te leggen en in opslag te

houden. De kosten voor de huur van opslagfaciliteiten en de aankoop van de brandstof, die bij een uitvoering in Bulgarije zouden ontstaan, zouden voor verzoekster een buitengewone last vormen. Bovendien zijn tijdens de bij de nationale rechter aanhangige procedure controles verricht naar de schending van de in het bevel opgelegde opslagverplichting en zijn administratieve handelingen verricht om de desbetreffende schendingen vast te stellen. Thans is een boetebeschikking van 29 november 2022 uitgevaardigd, waarbij aan de vennootschap een boete van 26.711.128 BGN (zesentwintig miljoen zehonderdelfduizend honderdachtentwintig BGN) is opgelegd wegens een administratieve overtreding op grond van artikel 17, lid 1, ZZNN.

- 26 Er rijzen twijfels bij de uitlegging van het Unierecht, zodat in de eerste plaats moet worden verduidelijkt of dit zich verzet tegen nationale bepalingen als de Bulgaarse, die inhouden dat iemand verplicht is veiligheidsvoorraden van een bepaalde soort energieproduct (zware stookolie) aan te leggen omdat hij een economische activiteit (invoer/intracommunautaire verwervingen) verricht met een andere soort aardolieproduct, zoals petroleumcokes.
- 27 Volgens de nationale wetgeving is iedere persoon die in het betreffende kalenderjaar een van de in hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening (EU) nr. 1099/2008 vermelde energieproducten heeft ingevoerd of intracommunautair naar het grondgebied van het land heeft gebracht, verplicht om veiligheidsvoorraden aan te leggen. De soorten producten die in opslag moeten worden gehouden, zijn in de nationale wetgeving evenwel beperkt tot de in artikel 2, lid 1, ZZNN genoemde soorten (aardolie en vier soorten aardolieproducten). Zo bepaalt de Bulgaarse wetgeving dat een persoon die in het voorgaande kalenderjaar de in hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening (EU) nr. 1099/2008 vermelde energieproducten heeft ingevoerd, verplicht is om veiligheidsvoorraden aan te leggen van een van de in artikel 2, lid 1, ZZNN vermelde producten
- 28 Met name bepaalt artikel 12, lid 11, ZZNN dat de invoer en/of levering via intracommunautaire verwervingen van petroleumcokes de verplichting doet ontstaan om een voorraad zware stookolie aan te leggen. Dit doet zich ook voor in het onderhavige geval, waarin de vennootschap de invoer en de intracommunautaire verwerving van petroleumcokes heeft verricht en bijgevolg werd verplicht om een voorraad zware stookolie aan te leggen zonder dat zij een voorraad petroleumcokes mocht aanleggen.
- 29 Derhalve kan de vennootschap de haar opgelegde verplichting slechts nakomen door zware stookolie aan te kopen, waarover zij niet beschikt. Zij beschikt ook niet over de vereiste vergunning om als dephouder deze brandstof rechtmatig zelfstandig in opslag te kunnen houden (zonder een derde dephouder te betalen). Bovendien heeft de vennootschap krachtens de ZZNN niet het recht om te eisen dat de haar opgelegde voorraadhoeveelheden zware stookolie worden vervangen door dezelfde hoeveelheden petroleumcokes.

- 30 Tegelijkertijd is richtlijn 2009/119, die door de ZZNN wordt omgezet, geenszins beperkt tot vloeibare brandstoffen. Volgens de definitie in artikel 2, onder i), van deze richtlijn wordt onder „olievoorraden” verstaan voorraden ruwe aardolie of aardolieproducten, gedefinieerd in hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening (EG) nr. 1099/2008, dat wil zeggen van alle daarin genoemde producten, en niet alleen vloeibare brandstoffen.
- 31 Ten tweede moet, om in het hangende geschil de juiste beslissing te nemen, worden verduidelijkt in hoeverre de lidstaten bevoegd zijn om te bepalen welke soorten producten moeten worden opgeslagen en hoe ver hun bevoegdheden ten aanzien van de marktdeelnemers gaan. In het bijzonder moet de precieze betekenis van de overwegingen 3, 17 en 33, artikel 2, onder i) en j), en de artikelen 3, 4, 5, 20 en 21 van de richtlijn worden verduidelijkt in het licht van de doelstellingen van die richtlijn (artikel 1) en de beginselen die ten grondslag liggen aan de toepassing van het Unierecht, met name het evenredigheidsbeginsel.
- 32 Volgens de richtlijn kunnen de lidstaten – als maatregel om aan hun opslagverplichting te voldoen – ondernemingen (dat wil zeggen privaatrechtelijke rechtspersonen) hiervoor verantwoordelijk maken en hun dus ook de verplichting opleggen om voorraden aan te leggen en in opslag te houden. In dit verband rijst de vraag of het in strijd is met de doelstellingen en de geest van de richtlijn alsook met het in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde evenredigheidsbeginsel om een onderneming te verplichten een voorraad aan te leggen van een energieproduct waarmee zij geen zaken heeft gedaan of doet, hetgeen uiteraard zou vereisen dat de onderneming de nodige hoeveelheden aankoopt of leent (gedeeltelijke overdracht van de verplichting) en volgens de voorschriften in opslag houdt (in daartoe erkende opslagplaatsen). Een dergelijke aanpak leidt tot een financiële last voor de onderneming waarop de verplichting rust (betaling van de aankoopprijs, aankoop of huur van een opslagfaciliteit voor de voorraad, verzekering volgens de ZZNN, betaling van heffingen op grond van de Bulgaarse belastingvoorschriften, enzovoort, en ook in het geval van overdracht van de verplichting, als de overdracht al een mogelijkheid is waarover de betrokken onderneming beschikt), en heeft gevolgen voor de regels van de interne markt en de mededinging, zowel met betrekking tot het aardolieproduct dat door de onderneming wordt verhandeld als met betrekking tot het aardolieproduct dat in opslag moet worden gehouden.
- 33 De vraag rijst of de nationale wetgeving rekening moet houden met de soort energieproduct die de betrokkene heeft ingevoerd, en of deze soort een product is dat in opslag moet worden gehouden. Door de soorten in opslag te houden producten te beperken en particulieren te verplichten dienovereenkomstige veiligheidsvoorraden aan te leggen, waarborgt de nationale wet niet dat de soort producten die door de verplichte persoon wordt ingevoerd, overeenkomt met het product dat in opslag moet worden gehouden. Bovendien wordt in de nationale wet niet in aanmerking genomen of de tot opslag verplichte persoon het betreffende product gebruikt in het kader van haar bedrijfsactiviteit, of zij de vereiste hoeveelheden van dit product kan leveren, aan welke administratieve

vereisten moet worden voldaan en welke financiële middelen zouden moeten worden aangewend om dit doel te bereiken, en hoe dit de financiële situatie en het concurrentievermogen van de betrokken persoon zou beïnvloeden.

- 34 Als bezwaar kan worden aangevoerd dat in de nationale wet voor bepaalde privaatrechtelijke rechtssubjecten financiële (heffingsachtige) verplichtingen in het leven worden roepen, hetgeen niet het doel van de richtlijn is. Aan de richtlijn ligt het beginsel ten grondslag dat de toelaatbaarheid van een dergelijke inmenging in de rechtssfeer van privaatrechtelijke rechtssubjecten juist verband houdt met hun vermogen om de hun opgelegde verplichtingen *in natura* na te komen. Aldus zou (overeenkomstig de doelstelling van de richtlijn, het evenredigheidsbeginsel alsook de regels van de interne markt en de mededinging) een passend evenwicht worden bereikt tussen het openbaar (Unierechtelijk) belang en het particulier belang, aangezien de nakoming van de verplichting om een bepaald product *in natura* in opslag te houden door personen die hoe dan ook een economische activiteit uitoefenen met dat product, voor die personen geen bijzondere moeilijkheden zou opleveren. In zoverre zou de inmenging in de sfeer van de betrokkenen veel minder intensief zijn en stroken met de vereisten van overweging 33 van de richtlijn, volgens welke een dergelijke inmenging moet plaatsvinden via een transparant mechanisme waarbij de regels van de interne markt en de mededinging in acht worden genomen.
- 35 De regeling in de ZZNN inzake veiligheidsvoorraden wijkt af van de regeling in de richtlijn en waarborgt de aanleg en het gebruik van veiligheidsvoorraden in geval van nood slechts voor een beperkte groep personen, namelijk de personen die de in opslag te houden olieproducten (producten overeenkomstig artikel 2, lid 1, ZZNN) gebruiken. Personen die andere olieproducten gebruiken (bijvoorbeeld petroleumcokes), missen deze zekerheid. Enerzijds worden zij verplicht om voorraden aan te leggen van de wettelijk gespecificeerde producten die zij bij hun activiteiten niet gebruiken (zware stookolie), maar in geval van schaarste van de producten die zij juist gebruiken (petroleumcokes, oliën, bitumen, enz.), kunnen zij juist geen beroep doen op zekerheden of bescherming, aangezien deze producten onder de ZZNN niet in opslag worden gehouden.
- 36 Ten derde staat in de onderhavige zaak vast dat „Solvay Sodi” AD geen economische activiteit/handel in zware stookolie of andere vloeibare aardolieproducten verricht en niet in staat is om enige voorraad vloeibare aardolieproducten (zware stookolie of anderszins) op de binnenlandse markt in een markteconomie te plaatsen, noch in de groothandel, noch in de detailhandel (artikel 51 ZZNN), omdat zij niet over de capaciteit en de middelen (technisch, organisatorisch, enz.) beschikt om dit te doen en niet beschikt over een vergunning voor dergelijke activiteiten met vloeibare brandstoffen/aardolieproducten, die volgens andere nationale wetten (ZARIDSNPNP [Zakon za administrativnoto regulirane na ikonomicheskite deynosti, svarzani s neft i produkti ot neften proizhod; wet inzake de administratieve regeling van economische activiteiten in verband met aardolie en aardolieproducten], ZADS [Zakon za aktsizite i danachnite skladove; wet op de

accijnzen en de belastingentrepots], ZDDS [Zakon za danak varhu dobavenata stoynost; wet op de belasting over de toegevoegde waarde] in dit verband nodig is. Derhalve zou het aanleggen van voorraden zware stookolie of andere vloeibare aardolieproducten die „Solvay Sodi” AD in geval van nood (schaarste of onderbreking van de bevoorrading) niet zelf zou kunnen gebruiken, noch vrij zou kunnen verkopen aan andere gebruikers, neerkomen op een situatie waarin het doel van het aanleggen van veiligheidsvoorraden objectief gezien helemaal niet kan worden bereikt, zelfs indien de naleving van de verplichting om dergelijke voorraden aan te leggen zou worden gedocumenteerd.

- 37 Ten vierde zou de nationale wet, door ondernemingen die petroleumcokes invoeren en/of intracommunautair verwerven, te verplichten om veiligheidsvoorraden van andere aardolieproducten aan te leggen, voor deze ondernemingen aanzienlijke financiële en logistieke moeilijkheden opleveren welke maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen zouden vormen en het vrije verkeer van het product petroleumcokes in het land zouden beperken. Aldus zou de nationale markt worden „afgesloten” voor een product dat door handelspartners in de Europese Unie wordt geleverd.
- 38 Een uitlegging van de relevante Unierechtelijke bepalingen is in het onderhavige geval van belang om te bepalen of de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale regeling volgens welke personen die uitsluitend petroleumcokes invoeren en geen economische activiteit/handel drijven in andere energieproducten als bedoeld in hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening (EG) nr. 1099/2008, veiligheidsvoorraden aardolieproducten moeten aanleggen en aldus een voor hen nieuwe economische activiteit moeten uitoefenen, en die de aard van de in opslag te houden producten beperkt en verbiedt dat voorraden worden aangelegd van het aardolieproduct dat de voorraadplichtige in het kader van zijn economische activiteit gebruikt.
- 39 De verwijzende rechter beroept zich op de rechtspraak van het Hof van Justitie, in het bijzonder op diens redenering in de zaken C-398/98 en C-212/09. De bovengenoemde arresten betreffen geschillen over de uitvoering door de Griekse staat en de Portugese staat van verplichtingen die voortvloeien uit rechtshandelingen van de Unie. Hoewel de feiten in die zaken verschillen van de onderhavige zaak, zijn de opmerkingen van het Hof over de nadelige gevolgen [van nationale maatregelen] voor het vrije verkeer van goederen en kapitaal, ook wanneer [zij zijn genomen] in het kader van en ter nakoming van de verplichtingen tot het aanleggen en in opslag houden van veiligheidsvoorraden, bindend voor de nationale rechterlijke instanties en moeten zij in aanmerking worden genomen bij de beslechting van het onderhavige geschil.
- 40 Als bezwaar kan worden aangevoerd dat de door de Bulgaarse staat ingevoerde procedure om het aanleggen van voorraden te waarborgen, met inbegrip van de bij het bestreden bevel aan de vennootschap opgelegde verplichtingen, in strijd is met de regels van de interne markt en de mededinging alsmede met de bepalingen van de richtlijn. Vanuit dit oogpunt zou een eventuele schending door de Bulgaarse

staat van zijn verplichting uit hoofde van de richtlijn voortvloeien uit het feit dat een oneigenlijk overheidsbeleid is gevoerd, en niet uit het gedrag van de ondernemingen waaraan verplichtingen zijn opgelegd die objectief gezien onmogelijk kunnen worden nagekomen of althans buitensporig belastend zijn, het doel van de wet niet kunnen bereiken en in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel.

- 41 Volgens verzoekster bestaat het vermoeden dat de nationale regeling in strijd is met de richtlijn, dat wil zeggen dat de richtlijn niet naar behoren in het Bulgaarse recht is omgezet. De vaststelling van een dergelijke tegenstrijdigheid tussen de bepalingen van de richtlijn en de nationale wetgeving zou gevolgen hebben voor de rechtmatigheid van het bestreden bevel. In een dergelijk geval zou met name moeten worden vastgesteld dat het bevel is gegeven op basis van een nationale wet die in strijd is met of geen correcte omzetting is van de richtlijn, die een Unierechtelijke handeling is.
- 42 Volgens overweging 11 van deze richtlijn mogen de aardolieproducten van ondernemingen die een substantieel risico lopen van executieprocedures ten aanzien van hun activa, niet in aanmerking worden genomen. Een substantieel risico van een executieprocedure blijkt uit de op 29 november 2022 uitgevaardigde boetebeschikking waarbij aan de vennootschap een boete van 26.711.128 BGN is opgelegd wegens schending van het bevel van 28 april 2022, nog voordat de beroepsprocedure tegen het opleggen van de verplichting om voorraden zware stookolie in een hoeveelheid van 53.422,256 ton aan te leggen en in opslag te houden, was afgerond. Uit het ingewonnen deskundigenadvies blijkt dat de verwerving van de veiligheidsvoorraden wegens financiële beperkingen een aantal van de belangrijkste factoren voor de prestaties van de onderneming, namelijk liquiditeit, rentabiliteit en schuldratio, zou verslechteren. Bovendien verklaarde de deskundige dat het insolventierisico niet is uitgesloten indien heronderhandeling van de betalingsvoorwaarden niet mogelijk is.
- 43 In het licht van het voorgaande moet worden geoordeeld dat de uitvaardiging van de boetebeschikking van 29 november 2022 waarbij aan de vennootschap een geldboete van 26.711.128 BGN is opgelegd, en het bevel van 28 april 2022 waarbij haar is gelast voorraden zware stookolie in een hoeveelheid van 53.422,256 ton aan te leggen en in opslag te houden, die zij moet aankopen omdat zij er zelf niet over beschikt, leidt tot „[een] substantieel risico van executieprocedures ten aanzien van [de] activa [van de vennootschap]” (overweging 11 van de richtlijn), hetgeen niet het doel van de richtlijn is.
- 44 Met de gevraagde uitlegging van de richtlijn en van de genoemde bepalingen van de richtlijn wordt beoogd dat de nodige duidelijkheid en onvoorwaardelijkheid wordt geschapen, dat wil zeggen dat wordt uiteengezet over welke bevoegdheden de nationale autoriteiten beschikken om de voorraden individueel vast te stellen teneinde de relevante doelstellingen te bereiken, en in hoeverre ondernemingen hiertoe kunnen worden verplicht.

Om de precieze betekenis en inhoud van de richtlijn te bepalen, is evenwel een verzoek om een prejudiciële beslissing noodzakelijk, aangezien krachtens artikel 267 VWEU de uitlegging van Unierechtelijke handelingen behoort tot de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

- 45 De uitlegging van de richtlijn zal de Bulgaarse rechter in casu in staat stellen om het geschil correct te beslechten, voor zover de nationale rechter twijfel heeft over de juiste uitlegging van de richtlijn.