

Υπόθεση C-428/22

**Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως κατά το άρθρο 98,
παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου**

Ημερομηνία καταθέσεως:

28 Ιουνίου 2022

Αιτούν δικαστήριο:

Administrativen sad Varna (Bulgarien)

Ημερομηνία της διατάξεως του αιτούντος δικαστηρίου:

14 Ιουνίου 2022

Προσφεύγουσα:

«DEVNIA TSIMENT» AD

Καθού:

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

Αντικείμενο της κύριας δίκης

Η ένδικη διαφορά μεταξύ των διαδίκων αφορά τη νομιμότητα διοικητικής πράξης η οποία διατάσσει τη δημιουργία αποθεμάτων εκτάκτου ανάγκης και εκδόθηκε στις 28 Απριλίου 2021 από τον Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia «Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi» (αντιπρόεδρο της κρατικής υπηρεσίας «εθνικών αποθεμάτων και πολεμικού εξοπλισμού»).

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

Ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης, άρθρο 267 ΣΛΕΕ

Προδικαστικά ερωτήματα

1. Έχουν η αιτιολογική σκέψη 33, το άρθρο 1, το άρθρο 3, το άρθρο 8 και το άρθρο 2, στοιχεία θ' και ι', της οδηγίας 2009/119/ΕΚ του Συμβουλίου, της 14ης Σεπτεμβρίου 2009, σχετικά με υποχρέωση διατήρησης ενός ελάχιστου επιπέδου

αποθεμάτων αργού πετρελαίου ή/και προϊόντων πετρελαίου από τα κράτη μέλη, λαμβανομένων υπόψη του σκοπού της οδηγίας και του άρθρου 2, στοιχείο δ΄, του κανονισμού (ΕΚ) 1099/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Οκτωβρίου 2008, για τις στατιστικές ενέργειας, καθώς και υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας του άρθρου 52, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 17 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την έννοια ότι αποκλείουν εθνική ρύθμιση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, δυνάμει της οποίας μπορεί να επιβληθεί υποχρέωση δημιουργίας αποθεμάτων εκτάκτου ανάγκης σε πρόσωπα που έχουν πραγματοποιήσει ενδοκοινοτικές παραλαβές οπτάνθρακα από πετρέλαιο σύμφωνα με το σημείο 3.4.23, του παραρτήματος Α, του κανονισμού (ΕΚ) 1099/2008 για παραγωγικούς σκοπούς;

2. Έχουν η αιτιολογική σκέψη 33, το άρθρο 1, το άρθρο 3, το άρθρο 8 και το άρθρο 2, στοιχεία θ΄ και ι΄, της οδηγίας την έννοια ότι αποκλείουν εθνική ρύθμιση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, δυνάμει της οποίας οι τύποι των προϊόντων, για τους οποίους επιβάλλεται η δημιουργία και διατήρηση αποθεμάτων εκτάκτου ανάγκης, περιορίζονται σε ένα μέρος των τύπων των προϊόντων που αναφέρονται στο άρθρο 2, στοιχείο θ΄, της οδηγίας, σε συνδυασμό με το παράρτημα Α, κεφάλαιο 3.4, του κανονισμού (ΕΚ) 1099/2008;

3. Έχουν η αιτιολογική σκέψη 33, το άρθρο 1, το άρθρο 3, το άρθρο 8 και το άρθρο 2, στοιχεία θ΄ και ι΄, της οδηγίας την έννοια ότι αποκλείουν εθνική ρύθμιση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, δυνάμει της οποίας η πραγματοποίηση από ένα πρόσωπο ενδοκοινοτικών παραλαβών ή/και εισαγωγών ενός τύπου εκ των προϊόντων που αναφέρονται στο άρθρο 2, στοιχείο θ΄, της οδηγίας, σε συνδυασμό με το παράρτημα Α, κεφάλαιο 3.4, του κανονισμού (ΕΚ) 1099/2008, συνεπάγεται την υποχρέωσή του για δημιουργία και διατήρηση αποθεμάτων εκτάκτου ανάγκης ενός άλλου, διαφορετικού, τύπου προϊόντος;

4. Έχουν η αιτιολογική σκέψη 33, το άρθρο 1, το άρθρο 3, το άρθρο 8 και το άρθρο 2, στοιχεία θ΄ και ι΄, της οδηγίας την έννοια ότι αποκλείουν εθνική ρύθμιση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, δυνάμει της οποίας ένα πρόσωπο βαρύνεται με την υποχρέωση δημιουργίας και διατήρησης αποθεμάτων προϊόντος το οποίο δεν χρησιμοποιεί στο πλαίσιο της εμπορικής του δραστηριότητας και το οποίο δεν συνδέεται με την εν λόγω δραστηριότητα, ενώ, επιπλέον, αυτή η υποχρέωση επιφέρει σημαντική οικονομική επιβάρυνση (η οποία ουσιαστικά συνεπάγεται αδυναμία εκπλήρωσης της υποχρέωσης), δεδομένου ότι το πρόσωπο ούτε διαθέτει το προϊόν ούτε είναι εισαγωγέας ή/και εναποθηκευτής αυτού;

5. Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως σε ένα εκ των ερωτημάτων: Έχουν η αιτιολογική σκέψη 33, το άρθρο 1, το άρθρο 3, το άρθρο 8 και το άρθρο 2, στοιχεία θ΄ και ι΄, της οδηγίας 2009/119/ΕΚ του Συμβουλίου, της 14ης Σεπτεμβρίου 2009, σχετικά με υποχρέωση διατήρησης ενός ελάχιστου επιπέδου αποθεμάτων αργού πετρελαίου ή/και προϊόντων πετρελαίου από τα κράτη μέλη, λαμβανομένου υπόψη του σκοπού της οδηγίας και υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας του άρθρου 52, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 17 του

Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την έννοια ότι εισαγωγέας συγκεκριμένου τύπου προϊόντος, μπορεί να υποχρεωθεί στη δημιουργία και διατήρηση αποθεμάτων εκτάκτου ανάγκης μόνο του ίδιου τύπου προϊόντος ο οποίος απετέλεσε και αντικείμενο της εισαγωγής;

Σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης και νομολογία

Άρθρο 122 ΣΛΕΕ

Οδηγία 2009/119/ΕΚ του Συμβουλίου, της 14ης Σεπτεμβρίου 2009, σχετικά με υποχρέωση διατήρησης ενός ελάχιστου επιπέδου αποθεμάτων αργού πετρελαίου ή/και προϊόντων πετρελαίου από τα κράτη μέλη (στο εξής: οδηγία), αιτιολογική σκέψη 33, άρθρο 1, άρθρο 2, στοιχεία θ' και ι', άρθρα 3 και 8

Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άρθρο 17, παράγραφος 1, άρθρο 51, παράγραφοι 1 και 2, καθώς και άρθρο 52, παράγραφοι 1 και 2

Επεξηγήσεις σχετικά με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, Επεξήγηση σχετικά με το άρθρο 17

Το αιτούν δικαστήριο δεν γνωρίζει να έχουν αποτελέσει αντικείμενο ερμηνείας από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι διατάξεις της οδηγίας.

Σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου

Zakon za zavarite ot neft i neftoprodukti (νόμος περί αποθεμάτων πετρελαίου και προϊόντων πετρελαίου, στο εξής: ZZNN), άρθρο 1, παράγραφος 1, άρθρο 2, παράγραφοι 1 και 4, άρθρο 3, παράγραφος 4, άρθρο 8, παράγραφοι 1 έως 5, άρθρο 12, παράγραφοι 1, 2, 4 και 11, άρθρο 14, παράγραφοι 1 έως 6, άρθρο 17, παράγραφοι 1 έως 4, άρθρο 21, παράγραφοι 1, 11, 14 και 15, άρθρο 23, παράγραφοι 1 και 2, άρθρο 30, παράγραφοι 1 έως 3, άρθρο 38, παράγραφος 1· Dopolnitelni razporedbi na ZZNN (συμπληρωματικές διατάξεις στον ZZNN), άρθρο 1, σημεία 8 έως 12 και άρθρο 2, σημεία 1 και 2

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της κύριας δίκης

- 1 Το έτος 2020 η «DEVNIA TSIMENT» AD (στο εξής: εταιρία) εισήγαγε 34 657,39 τόνους οπτάνθρακα από πετρέλαιο υπό τον εξής δασμολογικό κωδικό ΣΟ σύμφωνα με τη Συνδυασμένη Ονοματολογία: 2713 11 00 (παράρτημα Α, κεφάλαιο 3.4, σημείο 3.4.23, του κανονισμού [ΕΚ] 1099/2008), ο οποίος χρησιμοποιείται σε ορυκτολογική κατεργασία κατά την παραγωγή κλίνκερ τσιμέντου. Δεν υπάρχουν στοιχεία ότι το έτος 2020 η εταιρία άσκησε εμπορική δραστηριότητα με αντικείμενο κάποιον άλλον τύπο προϊόντος κατά το παράρτημα Α, κεφάλαιο 3.4, του κανονισμού (ΕΚ) 1099/2008 ή με αντικείμενο το μαζούτ.

- 2 Στις 5 Μαΐου 2021, κοινοποιήθηκε στην εταιρία πράξη του αντιπροέδρου της κρατικής υπηρεσίας «εθνικών αποθεμάτων και πολεμικού εξοπλισμού» της 28ης Απριλίου 2021 για τη δημιουργία αποθεμάτων εκτάκτου ανάγκης (στο εξής: διοικητική πράξη), με την οποία, κατ' εφαρμογή των άρθρων 12 και 8, παράγραφος 2, σημείο 3, σε συνδυασμό με το άρθρο 8, παράγραφος 3, του ZZNN, η «DEVNIA TSIMENT» AD υποχρεώθηκε στη δημιουργία και διατήρηση, καθώς και στη διαχείριση και χρηματοδότηση, με δικά της έξοδα και μέσα, των καθοριζόμενων στο άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 3, του ZZN αποθεμάτων εκτάκτου ανάγκης σε βαρύ μαζούτ ποσότητας 7 806,058 τόνων (επτά χιλιάδων οκτακοσίων έξι τόνων και πενήντα οκτώ κιλών), για χρονικό διάστημα ενός έτους, ήτοι από την 1η Ιουλίου 2021 μέχρι την 30ή Ιουνίου 2022.
- 3 Η διοικητική πράξη εκδόθηκε με βάση την προαναφερθείσα εισαγωγή οπτάνθρακα από πετρέλαιο το έτος 2020.
- 4 Στις 19 Μαΐου 2021, η εταιρία άσκησε προσφυγή κατά της διοικητικής πράξης κινώντας με αυτόν τον τρόπο την ένδικη διαδικασία ενώπιον του Administrativen sad Varna (διοικητικού πρωτοδικείου Βάρνας, Βουλγαρία). Υποστηρίζει ότι δεν έπρεπε να της επιβληθεί καμία υποχρέωση δημιουργίας αποθεμάτων και ζητεί την ακύρωση της διοικητικής πράξης με την αιτιολογία ότι αυτή είναι παράνομη για διάφορους λόγους. Το παράνομο της διοικητικής πράξης θεμελιώνεται στο δικόγραφο της προσφυγής, μεταξύ άλλων, στο ότι ο εθνικός νόμος, ο ZZNN, δεν συνάδει με το δίκαιο της Ένωσης, ιδίως με την οδηγία η οποία μεταφέρθηκε στο βουλγαρικό δίκαιο με τον ZZNN. Αυτές οι ενστάσεις άπτονται της κρίσης την οποία πρέπει να διατυπώσει το Δικαστήριο επί του ερωτήματος εάν το δίκαιο της Ένωσης, ιδίως η οδηγία 2009/119/EK, έχει εφαρμοστεί ορθώς κατά τη μεταφορά της στο εθνικό δίκαιο διά του ZZNN.
- 5 Στη δραστηριότητα της εταιρίας δεν περιλαμβάνονται συναλλαγές σχετικές με βαρύ μαζούτ, πετρέλαια εσωτερικής καύσης, βενζίνη για κινητήρες ή/και καύσιμα ντίζελ, κάτι που ισχύει τόσο για το έτος 2020, όσο και για την παρούσα χρονική στιγμή. Η εταιρία δεν διαθέτει το ορισθέν απόθεμα εκτάκτου ανάγκης βαρέος μαζούτ· θα έπρεπε είτε να το αποκτήσει διά αγοράς, είτε να μεταβιβάσει την υποχρέωση σε άλλη επιχείρηση έναντι αμοιβής.
- 6 Η εταιρία δεν διαθέτει εγκαταστάσεις εγκεκριμένες βάσει του άρθρου 38 του ZZN για την αποθήκευση αποθεμάτων εκτάκτου ανάγκης πετρελαίου και πετρελαϊκών προϊόντων, ιδίως για την αποθήκευση των προαναφερθέντων προϊόντων πετρελαίου, και, ως εκ τούτου, δεν έχει την ιδιότητα του «εναποθηκευτή» κατά την έννοια του ZZNN.
- 7 Ο υπολογισμός των ποσοτήτων που διατάχθηκε η εταιρία να συγκεντρώσει και να διατηρήσει ως απόθεμα εκτάκτου ανάγκης βαρέος μαζούτ, επαληθεύτηκε από εντεταλμένο πραγματογνώμονα.

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της απόφασης περί παραπομπής

- 8 Με την προσβαλλόμενη διοικητική πράξη ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, η εταιρία, η οποία το έτος 2020 εισήγαγε οπτάνθρακα από πετρέλαιο, υποχρεώθηκε στη δημιουργία και διατήρηση αποθεμάτων εκτάκτου ανάγκης σε βαρύ μαζούτ ποσότητας 7 806,058 τόνων για το χρονικό διάστημα μεταξύ 1ης Ιουλίου 2021 και 30ής Ιουνίου 2022. Με τον τρόπο αυτόν, επιχείρηση, η οποία εισάγει συγκεκριμένο τύπο προϊόντων πετρελαίου, υποχρεώθηκε να συγκεντρώσει και να αποθηκεύσει διαφορετικό τύπο πετρελαϊκών προϊόντων
- 9 Απαιτείται ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης προκειμένου να αποσαφηνιστεί κατά πόσον τα κράτη μέλη είναι αρμόδια να καθορίζουν τους τύπους προϊόντων για τους οποίους πρέπει να δημιουργούνται αποθέματα και ποια είναι η έκταση των εξουσιών τους απέναντι στις επιχειρήσεις, καθώς και, κατά κύριο λόγο, ποια είναι η ακριβής έννοια της αιτιολογικής σκέψης 33, του άρθρου 3, του άρθρου 8 και του άρθρου 2, στοιχεία θ' και ι', της οδηγίας υπό το πρίσμα των σκοπών της οδηγίας και των αρχών σχετικά με την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης. Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι με βάση την ερμηνεία της οδηγίας από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να εξεταστεί εάν η οδηγία ενσωματώνεται ορθώς στο εθνικό δίκαιο και αν, αντιστοίχως, η εταιρία μπορεί να είναι αποδέκτης ειδικά της υποχρέωσης για διατήρηση αποθεμάτων βαρέος μαζούτ.
- 10 Το άρθρο 3, σε συνδυασμό με το άρθρο 2, στοιχείο ι', της οδηγίας, παραθέτει το αποτέλεσμα το οποίο πρέπει να επιτευχθεί από τα κράτη μέλη όσον αφορά τα αποθέματα εκτάκτου ανάγκης, ήτοι να εξασφαλιστεί η μόνιμη διατήρηση αποθεμάτων πετρελαίου («oil stocks» στο αγγλικό κείμενο) σε ορισμένες ποσότητες. Σύμφωνα με το άρθρο 2, στοιχείο θ', της οδηγίας, τα αποθέματα πετρελαίου (επίσης «oil stocks» στο αγγλικό κείμενο) είναι αποθέματα ενεργειακών προϊόντων τα οποία παρατίθενται στο παράρτημα Α, κεφάλαιο 3.4, του κανονισμού (ΕΚ) 1099/2008. Το κεφάλαιο 3.4 του εν λόγω παραρτήματος φέρει τον τίτλο «Πετρέλαιο (Αργό πετρέλαιο και προϊόντα πετρελαίου)» και περιλαμβάνει 24 υποκατηγορίες. Επομένως, σκοπός της οδηγίας είναι η δημιουργία αποθεμάτων από όλα –και όχι μόνο από μερικά– τα προϊόντα που αναφέρονται στο κεφάλαιο 3.4 του ως άνω παραρτήματος. Το εθνικό δίκαιο, στο άρθρο 2, παράγραφος 1, του ΖΖΝ, προβλέπει τη δημιουργία αποθεμάτων, όχι από όλα τα προϊόντα που παρατίθενται στο κεφάλαιο 3.4 του παραρτήματος, αλλά μόνον από πετρέλαιο και τέσσερα ακόμη πετρελαϊκά προϊόντα: 1. Βενζίνη για κινητήρες, 2. Πετρέλαια εσωτερικής καύσης, καύσιμα αεριοθούμενων τύπου κηροζίνης και καύσιμο ντίζελ, 3. Βαρύ μαζούτ, 4. Υγροποιημένο αέριο πετρελαίου.
- 11 Στην υπό κρίση υπόθεση, έχει σημασία η ερμηνεία των σχετικών διατάξεων του δικαίου της Ένωσης, προκειμένου να εξακριβωθεί εάν η οδηγία έχει την έννοια ότι αντιβαίνει σε εθνική νομοθεσία η οποία περιορίζει τους τύπους προϊόντων από τους οποίους πρέπει να δημιουργηθούν τα αποθέματα εκτάκτου ανάγκης.

- 12 Βάσει της οδηγίας, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα, ως μέτρο για την εκπλήρωση της υποχρέωσής τους προς δημιουργία αποθεμάτων, να αναθέτουν τη σχετική υποχρέωση σε επιχειρήσεις (ήτοι νομικά πρόσωπα του ιδιωτικού δικαίου), να επιβάλλουν, δηλαδή, σε αυτές και υποχρεώσεις δημιουργίας και διατήρησης αποθεμάτων εκτάκτου ανάγκης. Εντούτοις, κατά την επιβολή τέτοιων υποχρεώσεων, τα κράτη μέλη δεν επιτρέπεται να παρεκκλίνουν από τις αρχές και τον σκοπό της οδηγίας, όπως ο τελευταίος περιγράφεται στην αιτιολογική σκέψη 33 αυτής και συνίσταται συγκεκριμένα στη «*διατήρηση ενός υψηλού επίπεδου ασφάλειας του εφοδιασμού με πετρέλαιο στην Κοινότητα χάρη σε μηχανισμούς χαρακτηριζόμενους από αξιοπιστία και διαφάνεια και βασιζόμενους στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών με ταυτόχρονη τήρηση των κανόνων της εσωτερικής αγοράς και του ανταγωνισμού*». Κατόπιν συστηματικής ερμηνείας του ως άνω σκοπού και της δυνατότητας επιβολής υποχρεώσεων σε επιχειρήσεις (νομικά πρόσωπα του ιδιωτικού δικαίου), αλλά και λαμβάνοντας υπόψη τόσο την αρχή της αναλογικότητας του άρθρου 52, παράγραφος 1, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και τα παρατιθέμενα πραγματικά περιστατικά, το αιτούν δικαστήριο διατηρεί αμφιβολίες κατά πόσον η οδηγία δεν θα πρέπει να έχει την έννοια ότι επιτρέπεται να επιβληθεί υποχρέωση αποθεματοποίησης σε επιχείρηση μόνον αναφορικά με προϊόν το οποίο κατά την αντίστοιχη περίοδο απετέλεσε και πραγματικό αντικείμενο της εμπορικής της δραστηριότητας, από το οποίο μπορεί να προκύψει απευθείας και η ιδιότητά της ως υπόχρεης δημιουργίας αποθεμάτων.
- 13 Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται μήπως θα υπήρχε αντίθεση προς τους σκοπούς και το πνεύμα της οδηγίας καθώς και προς την αρχή της αναλογικότητας του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης εάν μια επιχείρηση επιφορτιζόταν με την υποχρέωση να οργανώσει την αποθεματοποίηση προϊόντος το οποίο δεν απετέλεσε ούτε αποτελεί αντικείμενο των εμπορικών της συναλλαγών, γεγονός το οποίο, αναπόφευκτα, θα υποχρέωνε την επιχείρηση είτε να αγοράσει είτε να δανειστεί (να μεταβιβάσει μέρος της υποχρέωσης) τις απαιτούμενες ποσότητες και να τις αποθηκεύσει σύμφωνα με τις προδιαγραφές του γόμου (σε αποθήκες εγκεκριμένες προς τούτο). Μια τέτοια προσέγγιση έχει ως αποτέλεσμα την οικονομική, κυρίως, επιβάρυνση της υπόχρεης επιχείρησης (καταβολή τιμήματος αγοράς, αγορά ή μίσθωση αποθηκευτικών εγκαταστάσεων για τη διατήρηση του αποθέματος, ασφάλιση κατ' εφαρμογή του ZZNN, πληρωμές φόρων δυνάμει των βουλγαρικών φορολογικών διατάξεων κ.λπ., επίσης και σε περίπτωση μεταβίβασης της υποχρέωσης, εφόσον η μεταβίβαση αποτελεί διαθέσιμη επιλογή για τον υπόχρεο) επιδρά, δε, και στους κανόνες της εσωτερικής αγοράς και στον ανταγωνισμό και, μάλιστα, τόσο ως προς το προϊόν πετρελαίου που εμπορεύεται η επιχείρηση όσο και ως προς το προϊόν πετρελαίου που πρέπει να αποθεματοποιηθεί.
- 14 Η οδηγία προφανώς δεν αποσκοπεί στην καθιέρωση οικονομικών (εν είδει εισφοράς) υποχρεώσεων σε βάρος ορισμένων υποκειμένων του ιδιωτικού δικαίου. Αντιθέτως, μάλιστα, η οδηγία βασίζεται στην αρχή ότι η έγκριση τέτοιου είδους παρεμβάσεων στη νομική σφαίρα υποκειμένων του ιδιωτικού δικαίου τελεί σε άμεση σχέση με τη δυνατότητά τους να εκπληρώσουν *in natura* τις ανατεθείσες

σε αυτά υποχρεώσεις. Με αυτόν τον τρόπο (σύμφωνα με τον σκοπό της οδηγίας, την αρχή της αναλογικότητας καθώς και τους κανόνες της εσωτερικής αγοράς και τον ανταγωνισμό) θα επιτυγχανόταν η κατάλληλη ισορροπία μεταξύ του δημόσιου (του δικαίου της Ένωσης) και του ιδιωτικού συμφέροντος, δεδομένου ότι η *in natura* εκπλήρωση της υποχρέωσης για τη δημιουργία αποθέματος συγκεκριμένου προϊόντος από πρόσωπα τα οποία, ούτως ή άλλως, ασκούν εμπορική δραστηριότητα με το εν λόγω προϊόν, δεν θα αποτελούσε ιδιαίτερη δυσκολία για τα ως άνω πρόσωπα. Από αυτή την άποψη, η παρέμβαση στη σφαίρα των ενδιαφερομένων προσώπων θα ήταν πολύ πιο περιορισμένη και θα ευθυγραμμιζόταν με τις επιταγές της αιτιολογικής σκέψης 33 της οδηγίας, βάσει της οποίας παρεμβάσεις αυτού του είδους πρέπει να γίνονται με μηχανισμούς χαρακτηριζόμενους από διαφάνεια με τήρηση των κανόνων της εσωτερικής αγοράς και του ανταγωνισμού. Κατ' αυτόν τον τρόπο, για αυτόν ο οποίος διαθέτει συγκεκριμένο προϊόν και λειτουργεί με αυτό, είναι πολύ λιγότερο δαπανηρό να διατηρεί ένα τμήμα του ως απόθεμα εκτάκτου ανάγκης, σε σχέση με εκείνον ο οποίος θα έπρεπε πρώτα να αγοράσει/δανειστεί και αποθηκεύσει ορισμένες ποσότητες προϊόντος, διότι το εν λόγω προϊόν δεν εμπίπτει στην εμπορική του δραστηριότητα και, ως εκ τούτου, βρίσκεται εκτός του πεδίου των δραστηριοτήτων του εν γένει. Ουσιαστικά, με αυτόν τρόπο, απλώς θα καθιερωνόταν για την επιχείρηση μία πρόσθετη οικονομική επιβάρυνση, η οποία δεν συνιστά ούτε φόρο προβλεπόμενο από τον νόμο ούτε αμοιβή για συγκεκριμένη αντιπαροχή, ενώ, επίσης, δεν απορρέει ούτε από τη δραστηριότητα της επιχείρησης (κατ' αυτόν τον τρόπο, στην υπό κρίση υπόθεση, επιχείρηση η οποία παράγει τσιμέντο, κλίνκερ, ξηρό κονίαμα, χρώματα, επιχρίσματα, άμμο, μικροκονιοποιημένα και άλλα τεμάχια ασβεστόλιθου, υδραυλικά συνδετικά υλικά και προϊόντα σκυροδέματος, υποχρεούται να συγκεντρώσει απόθεμα βαρέος μαζούτ).

- 15 Πρέπει να διευκρινιστεί εάν η οδηγία έχει την έννοια ότι αντίκειται σε εθνική νομοθεσία, όπως αυτή της Βουλγαρίας, η οποία προβλέπει ότι πρόσωπο υποχρεούται να συγκεντρώσει αποθέματα εκτάκτου ανάγκης ενός τύπου προϊόντος, διότι έχει ασκήσει εμπορική δραστηριότητα (εισαγωγή) με αντικείμενο κάποιον άλλον τύπο προϊόντος πετρελαίου.
- 16 Δυνάμει της εθνικής νομοθεσίας, όποιος κατά το αντίστοιχο ημερολογιακό έτος έχει εισαγάγει ή έχει στο πλαίσιο ενδοκοινοτικής απόκτησης διαθέσει στην επικράτεια της χώρας ένα εκ των ενεργειακών προϊόντων που παρατίθενται στο παράρτημα, υπέχει υποχρέωση δημιουργίας αποθεμάτων εκτάκτου ανάγκης. Ταυτόχρονα, αντιθέτως προς τις προαναφερθείσες διατάξεις της οδηγίας, στην εθνική διάταξη νόμου οι τύποι των προς αποθεματοποίηση προϊόντων περιορίζονται στους τύπους που παρατίθενται στο άρθρο 2, παράγραφος 1, του ZZNN (πετρέλαιο και τέσσερις τύποι προϊόντων πετρελαίου). Κατ' αυτόν τον τρόπο, η βουλγαρική νομοθεσία προβλέπει ότι όποιος κατά το προηγούμενο ημερολογιακό έτος έχει εισαγάγει ενεργειακά προϊόντα τα οποία περιλαμβάνονται στο παράρτημα, υποχρεούται στη δημιουργία αποθεμάτων εκτάκτου ανάγκης ενός εκ των προϊόντων που παρατίθενται στο άρθρο 2, παράγραφος 1, του ZZNN.

- 17 Στην εθνική νομοθεσία δεν λαμβάνεται υπόψη ποιος τύπος ενεργειακού προϊόντος έχει εισαχθεί από το ενδιαφερόμενο πρόσωπο, ούτε αν αυτός ο τύπος συνιστά προϊόν προς αποθεματοποίηση. Με τον περιορισμό από την εθνική νομοθεσία των τύπων των προς αποθεματοποίηση προϊόντων και την επιβολή της υποχρέωσης στους ιδιώτες να συγκεντρώνουν τέτοιου είδους αποθέματα εκτάκτου ανάγκης, δεν εξασφαλίζεται ότι ο τύπος των προϊόντων που εισάγονται από το υπόχρεο πρόσωπο είναι ο ίδιος με τον τύπο του προς αποθεματοποίηση προϊόντος. Επιπλέον, στον νόμο δεν λαμβάνεται υπόψη εάν το υπόχρεο πρόσωπο χρησιμοποιεί το προς αποθεματοποίηση προϊόν στο πλαίσιο της επαγγελματικής του δραστηριότητας, εάν μπορεί να εξασφαλίσει τις απαιτούμενες ποσότητες του εν λόγω προϊόντος, ποιες διοικητικές απαιτήσεις πρέπει να πληρούνται και ποιοι οικονομικοί πόροι θα έπρεπε να χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη αυτού του σκοπού και πώς θα επηρέαζε τούτο την οικονομική κατάσταση και την ανταγωνιστικότητα του προσώπου.
- 18 Ειδικότερα, το άρθρο 12, παράγραφος 11, του ZZNN προβλέπει ότι η εισαγωγή οπτάνθρακα από πετρέλαιο συνεπάγεται την υποχρέωση δημιουργίας αποθέματος βαρέος μαζούτ. Το αυτό συμβαίνει και στην υπό κρίση υπόθεση –η εταιρία είχε εισαγάγει οπτάνθρακα από πετρέλαιο και για αυτόν τον λόγο υποχρεώθηκε να συγκεντρώσει απόθεμα βαρέος μαζούτ, χωρίς να της επιτραπεί αντ' αυτού να συγκεντρώσει απόθεμα οπτάνθρακα από πετρέλαιο.
- 19 Κατά συνέπεια, η εταιρία, προκειμένου να εκπληρώσει την υποχρέωση που της επιβλήθηκε, πρέπει να εξασφαλίσει βαρύ μαζούτ το οποίο δεν διαθέτει. Ομοίως, δεν έχει στην κατοχή της την απαιτούμενη άδεια εναποθήκευσης ώστε να δύναται η ίδια να αποθηκεύσει νομίμως σε εγκαταστάσεις της το εν λόγω καύσιμο (χωρίς να πληρώσει τρίτον εναποθηκευτή). Επιπλέον, σύμφωνα με τον ZZNN, η εταιρία δεν δικαιούται να αξιώσει την αντικατάσταση των αποθεμάτων βαρέος μαζούτ που της επιβλήθηκαν από αντίστοιχα αποθέματα οπτάνθρακα από πετρέλαιο.
- 20 Ο κατάλογος των προς αποθεματοποίηση προϊόντων πετρελαίου βάσει του άρθρου 2, παράγραφος 1, του ZZNN είναι πολύ πιο περιορισμένος από τον κατάλογο προϊόντων στο κεφάλαιο 3.4 του παραρτήματος, στον οποίον παραπέμπει η διάταξη του άρθρου 2, στοιχείο θ', της οδηγίας.
- 21 Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι πρέπει να αποσαφηνιστεί εάν η οδηγία έχει την έννοια ότι αντίκειται σε εθνική νομοθεσία, όπως αυτή της Βουλγαρίας, δυνάμει της οποίας επιβάλλεται σε πρόσωπο η υποχρέωση να συγκεντρώσει αποθέματα εκτάκτου ανάγκης ορισμένου τύπου προϊόντος, διότι το εν λόγω πρόσωπο είχε ασκήσει εμπορική δραστηριότητα (εισαγωγή) με αντικείμενο κάποιον άλλον τύπο προϊόντος πετρελαίου.
- 22 Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι η εθνική ρύθμιση αντιβαίνει στην οδηγία, ήτοι η οδηγία δεν έχει μεταφερθεί ορθώς στο εθνικό δίκαιο, γεγονός το οποίο επιδρά στη νομιμότητα της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης.

- 23 Η διαπίστωση ότι υπάρχει τέτοια αντίφαση μεταξύ των διατάξεων της οδηγίας και της εθνικής νομοθεσίας θα είχε επιπτώσεις επί της νομιμότητας της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης. Ειδικότερα, σε μια τέτοια περίπτωση θα έπρεπε να διαπιστωθεί ότι η διοικητική πράξη εκδόθηκε επί τη βάση εθνικής διάταξης νόμου αντίθετης προς την οδηγία, η οποία συνιστά νομοθετική πράξη του δικαίου της Ένωσης και δεν έχει μεταφερθεί ορθώς στο εσωτερικό δίκαιο. Τούτο θα είχε ως συνέπεια ότι η επίδικη ατομική διοικητική πράξη θα έπρεπε να ακυρωθεί στο πλαίσιο της δίκης της προσφυγής, δεδομένου ότι η διατήρησή της δεν θα ήταν συμβατή με το δίκαιο της Ένωσης. Τούτο επιβεβαιώνεται και από το σκεπτικό στις σκέψεις 21 και 2 της αποφάσεως *Simmenthal (C-106/77)*. Η ερμηνεία της οδηγίας στην υπό κρίση υπόθεση θα αποσαφήνιζε εάν υπάρχει αντίφαση ή όχι.
- 24 Σύμφωνα με το άρθρο 288, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, η οδηγία δεσμεύει κάθε κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών. Οι οδηγίες απευθύνονται στα κράτη μέλη. Τα τελευταία πρέπει να θεσπίζουν μέτρα μεταφοράς τα οποία παράγουν έννομα αποτελέσματα σε εθνικό επίπεδο. Εάν μια οδηγία δεν μεταφερθεί εντός της προθεσμίας στο εσωτερικό δίκαιο ή δεν μεταφερθεί επαρκώς, αναμφίβολα δεν πρόκειται να επιτευχθεί το δεσμευτικό για τα κράτη μέλη αποτέλεσμα. Για να αποφευχθεί κάτι τέτοιο, οι εθνικές διοικητικές και δικαστικές αρχές, τηρώντας την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ, έχουν τη δυνατότητα να εφαρμόσουν απευθείας τη διάταξη της οδηγίας που δεν έχει μεταφερθεί ορθώς στο εσωτερικό δίκαιο. Ωστόσο, αυτό προϋποθέτει ο κανόνας να είναι σαφής, ακριβής και απαλλαγμένος αιρέσεων, ούτως ώστε να μην αφήνει κανένα περιθώριο εκτιμήσεως στο κράτος μέλος.
- 25 Η ζητούμενη από το αιτούν δικαστήριο ερμηνεία της οδηγίας και των προαναφερθεισών διατάξεων αυτής αναμένεται να παράσχει την απαιτούμενη σαφήνεια άνευ αιρέσεων, δηλαδή να διευκρινίσει ποιες εξουσίες έχουν οι εθνικές αρχές κατά τον ατομικό προσδιορισμό των αποθεμάτων προκειμένου να επιτύχουν τα αντίστοιχα αποτελέσματα και ποια έκταση μπορούν να έχουν οι υποχρεώσεις των επιχειρήσεων.
- 26 Ωστόσο, δεδομένου ότι σύμφωνα με το άρθρο 267 ΣΛΕΕ η ερμηνεία νομοθετικών πράξεων του δικαίου της Ένωσης εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, για τον ακριβή προσδιορισμό της έννοιας και του περιεχομένου της οδηγίας είναι απαραίτητη η υποβολή αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως.
- 27 Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι στην υπό κρίση υπόθεση η ερμηνεία της οδηγίας θα του παράσχει τη δυνατότητα να αποφανθεί ορθώς επί της ένδικης διαφοράς, καθόσον οι αμφιβολίες υφίστανται ως προς την ορθή ερμηνεία της οδηγίας.