

Zaak C-428/22

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:

28 juni 2022

Verwijzende rechter:

Administrativen sad Varna (bestuursrechter in eerste aanleg Varna, Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

14 juni 2022

Verzoekster:

„DEVNIA TSIMENT” AD

Verweerder:

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

Voorwerp van het hoofdgeding

Partijen twisten over de rechtmatigheid van een instructie tot het aanleggen van veiligheidsvoorraden, die op 28 april 2021 is vastgesteld door de Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia „Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi” (adjunct-directeur van het nationaal agentschap „overheidreserves en oorlogsvoorraden”).

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzing

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

1. Moeten overweging 33, artikel 1, artikel 3, artikel 8 en artikel 2, onder i) en j), van 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, met inachtneming van het doel van de richtlijn en van artikel 2, onder d), van verordening (EG) nr. 1099/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 betreffende energiestatistieken, alsmede in het licht van het evenredigheidsbeginsel krachtens artikel 52, lid 1, juncto artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan nationale bepalingen zoals die in het hoofdgeding, volgens welke personen die voor productiedoeleinden intracommunautair petroleumcokes volgens punt 3.4.23 van bijlage A bij verordening nr. 1099/2008 hebben verworven, verplicht kunnen worden veiligheidsvoorraden aan te leggen?
2. Moeten overweging 33, artikel 1, artikel 3, artikel 8 en artikel 2, onder i) en j), van de richtlijn aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan nationale bepalingen zoals die in het hoofdgeding, volgens welke de soorten producten waarvan veiligheidsvoorraden moeten worden aangelegd en in opslag gehouden, zijn beperkt tot een deel van de soorten producten uit artikel 2, onder i), van de richtlijn juncto hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening nr. 1099/2008?
3. Moeten overweging 33, artikel 1, artikel 3, artikel 8 en artikel 2, onder i) en j), van de richtlijn aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan nationale bepalingen zoals die in het hoofdgeding, volgens welke de intracommunautaire verwerving respectievelijk invoer van een soort van de in artikel 2, onder i), van de richtlijn juncto hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening nr. 1099/2008 genoemde producten door een persoon, diens verplichting meebrengt om veiligheidsvoorraden van een ander en andersoortig product aan te leggen en in opslag te houden?
4. Moeten overweging 33, artikel 1, artikel 3, artikel 8 en artikel 2, onder i) en j), van de richtlijn aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan nationale bepalingen zoals die in het hoofdgeding, volgens welke een persoon verplicht is voorraden aan te leggen en in opslag te houden van een product dat hij in het kader van zijn economische activiteit niet gebruikt en dat met deze activiteit geen verband houdt, waarbij deze verplichting bovendien een aanzienlijke financiële belasting met zich meebrengt (die in de praktijk niet kan worden gedragen), aangezien de persoon noch over het product beschikt, noch daarvan importeur en/of houder is?
5. Indien een van de vragen ontkennend wordt beantwoord: moeten overweging 33, artikel 1, artikel 3, artikel 8 en artikel 2, onder i) en j), van de richtlijn, met inachtneming van het doel van de richtlijn en in het licht van het evenredigheidsbeginsel krachtens artikel 52, lid 1, juncto artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat

de importeur van een bepaalde soort product alleen kan worden verplicht veiligheidsvoorraden van dezelfde soort product aan te leggen en in opslag te houden als de soort die voorwerp van de invoer was?

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: „de richtlijn”), overweging 33, artikel 1, artikel 2, onder i) en j), artikelen 3 en 8

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), artikel 17, lid 1, artikel 51, leden 1 en 2, alsmede artikel 52, leden 1 en 2

Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten, toelichting ad artikel 17

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

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Zakon za zapasite ot neft i neftoprodukti (wet betreffende de voorraden aardolie en aardolieproducten; hierna: „ZZNN”), artikel 1, lid 1, artikel 2, leden 1 en 4, artikel 3, lid 4, artikel 8, leden 1 tot en met 5, artikel 12, leden 1, 2, 4 en 11, artikel 14, leden 1 tot en met 6, artikel 17, leden 1 tot en met 4, artikel 21, leden 1, 11, 14 en 15, artikel 23, leden 1 en 2, artikel 30, leden 1 tot en met 3, artikel 38, lid 1; Dopalnitelni razporedbi na ZZNN (aanvullende bepalingen bij de ZZNN), § 1, punten 8 tot en met 12, en § 2, punten 1 en 2

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 In 2020 heeft „DEVNIA TSIMENT” AD (hierna: „de vennootschap”) 34 657,39 ton petroleumcokes ingevoerd onder de douanetariefpost volgens de Gecombineerde Nomenclatuur 2713 11 00 (punt 3.4.23 van hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening nr. 1099/2008), die in een mineralogisch procedé worden gebruikt bij de vervaardiging van cementklinkers. Er zijn geen aanwijzingen dat de vennootschap in 2020 met een ander soort product volgens hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening nr. 1099/2008 of met stookolie economisch actief was.
- 2 Op 5 mei 2021 is aan de vennootschap een instructie betekend van de adjunct-directeur van het nationaal agentschap „overheidsreserves en oorlogsvoorraden” van 28 april 2021 inzake de aanleg van veiligheidsvoorraden, waarin „DEVNIA TSIMENT” AD op basis van artikel 12, artikel 8, lid 2, punt 3, juncto artikel 8,

lid 3, ZZNN werd opgedragen voor een periode van een jaar, namelijk van 1 juli 2021 tot en met 30 juni 2022, de bij artikel 2, lid 1, punt 3, ZZNN vastgestelde veiligheidsvoorraden zware stookolie van 7 806,058 ton (zevenduizend achthonderd en zes ton en achtenvijftig kilo) op eigen kosten en met eigen middelen te organiseren en te financieren.

- 3 De instructie is vastgesteld met betrekking tot bovengenoemde invoer van petroleumcokes in 2020.
- 4 Op 19 mei 2021 heeft de vennootschap tegen de instructie beroep ingesteld en daarmee de gerechtelijke procedure voor de Administrativen sad Varna (bestuursrechter in eerste aanleg Varna, Bulgarije) gestart. Zij is van mening dat haar niet kan worden opgedragen een voorraad aan te leggen, en vordert nietigverklaring van de instructie, aangezien deze om meerdere redenen onrechtmatig is. In het verzoekschrift wordt de onrechtmatigheid onder andere gemotiveerd met het argument dat de nationale wet, de ZZNN, niet verenigbaar is met het Unierecht, met name niet met de richtlijn die met de ZZNN is omgezet in Bulgaars recht. Deze bezwaren houden verband met de door de rechter te verrichten beoordeling van de vraag of het recht van de Europese Unie, met name richtlijn 2009/119, en de omzetting daarvan in het nationale recht door de ZZNN, behoorlijk wordt toegepast.
- 5 De activiteiten van de vennootschap omvatten geen zaken met zware stookolie, gasolie, motorbenzine en/of dieselolie, hetgeen zowel voor 2020 als voor het heden geldt. De vennootschap beschikt niet over de voorgeschreven veiligheidsvoorraad zware stookolie; zij zou deze ofwel door middel van aankoop moeten verwerven ofwel de verplichting tegen een vergoeding aan een andere onderneming moeten overdragen.
- 6 De vennootschap beschikt niet over een overeenkomstig artikel 38 ZZNN geregistreerde opslagterminal voor veiligheidsvoorraden aardolie en aardolieproducten, met name niet voor de bovengenoemde aardolieproducten en zij heeft derhalve niet de hoedanigheid van „houder” in de zin van de ZZNN.
- 7 De berekening van de voorgeschreven hoeveelheid door de vennootschap aan te leggen en in opslag te houden veiligheidsvoorraden zware stookolie is door een aangestelde deskundige geverifieerd.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 8 Met de voor de verwijzende rechter bestreden instructie is de vennootschap, die in 2020 petroleumcokes heeft ingevoerd, opgedragen voor de periode van 1 juli 2021 tot en met 30 juni 2022 veiligheidsvoorraden zware stookolie van 7 806,058 ton aan te leggen en in opslag te houden. Daarmee wordt een marktdeelnemer, die een bepaalde soort aardolieproduct invoert, verplicht om een andere soort aardolieproduct aan te schaffen en in opslag te houden.

- 9 Het is noodzakelijk het Unierecht uit te leggen teneinde te verduidelijken in hoeverre de lidstaten bevoegd zijn om te bepalen van welke soort producten een voorraad moet worden aangelegd en wat de reikwijdte is van hun bevoegdheid jegens de marktdeelnemers, alsmede wat met name de precieze betekenis is van overweging 33, artikel 3, artikel 8 en artikel 2, onder i) en j), van de richtlijn in het licht van de doelstellingen van de richtlijn en de beginselen betreffende de toepassing van het Unierecht, vooral van het evenredigheidsbeginsel. Volgens de verwijzende rechter moet door middel van de uitlegging van de richtlijn door het Hof worden nagegaan of het nationale recht de richtlijn rechtmatig omzet en of de vennootschap dienovereenkomstig adressaat kan zijn van de verplichting om juist zware stookolie op te slaan.
- 10 Artikel 3 juncto artikel 2, onder j), van de richtlijn bepaalt het resultaat dat de lidstaten bij de veiligheidsvoorraden moeten bereiken, namelijk het permanent in bepaalde hoeveelheden aanhouden van een olievoorraad („oil stocks” in de Engelse taalversie). Volgens artikel 2, onder i), van de richtlijn zijn olievoorraden (wederom „oil stocks” in de Engelse taalversie) voorraden ruwe aardolie of aardolieproducten, gedefinieerd in hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening nr. 1099/2008. Hoofdstuk 3.4 van deze bijlage is getiteld „Aardolie (ruwe olie en aardolieproducten)” en bevat 24 onderverdelingen. De richtlijn beoogt dus de voorraadvorming van alle – en niet alleen van sommige – in hoofdstuk 3.4 van deze bijlage genoemde producten. Het nationale recht voorziet in artikel 2, lid 1, ZZNN niet in de opslag van alle in hoofdstuk 3.4 van de bijlage opgesomde producten, maar alleen van aardolie en vier andere aardolieproducten: 1. motorbenzine, 2. gasolie, kerosineachtige reactiemotorbrandstof en diesel, 3. zware stookolie, 4. vloeibare gassen.
- 11 Uitlegging van de desbetreffende Unierechtelijke bepalingen is in dit geval van belang om vast te stellen of de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan nationale bepalingen die de soorten producten waarmee de veiligheidsvoorraden moeten worden aangelegd, in aantal beperken.
- 12 Volgens de richtlijn kunnen de lidstaten als maatregel om hun voorraadvplichting na te komen, de verantwoordelijkheid daarvoor bij marktdeelnemers (dat wil zeggen civielrechtelijke rechtspersonen) leggen en hen derhalve ook verplichten veiligheidsvoorraden aan te leggen en in opslag te houden. Bij het opleggen van dergelijke verplichtingen mogen de lidstaten evenwel niet afwijken van de beginselen en de doelstelling van de richtlijn, zoals de doelstelling is beschreven in overweging 33 van de richtlijn, namelijk „handhaving van een hoog veiligheidsniveau van de bevoorrading met aardolie in de Gemeenschap dankzij betrouwbare en transparante mechanismen op basis van de solidariteit tussen de lidstaten, met inachtneming van de regels van de interne markt en de mededinging”. Bij een systematische uitlegging van deze doelstelling en de mogelijke maatregel om verplichtingen op te leggen aan marktdeelnemers (civielrechtelijke rechtspersonen), alsmede gelet op het evenredigheidsbeginsel volgens artikel 52, lid 1, van het Handvest en in het licht van de geschetste feiten, twijfelt de verwijzende rechter of de richtlijn niet aldus moet worden uitgelegd dat

aan een marktdeelnemer alleen mag worden verplicht een voorraad te vormen met betrekking tot een product waarmee hij in de overeenkomstige periode ook daadwerkelijk een economische activiteit heeft uitgeoefend en waaruit juist zijn hoedanigheid als verantwoordelijke voor de voorraad is af te leiden.

- 13 De verwijzende rechter vraagt zich af of het in strijd zou zijn met de doelstellingen en de geest van de richtlijn, alsmede met het evenredigheidsbeginsel volgens het Handvest, wanneer een marktdeelnemer zou worden verplicht een voorraad aan te leggen van een product waarmee hij geen activiteiten (heeft) verricht, hetgeen de marktdeelnemer natuurlijk zou verplichten de vereiste voorraden aan te kopen of te lenen (de verplichting voor een deel over te dragen) en deze regelmatig in opslag te houden (in daarvoor goedgekeurde terminals). Een dergelijke benadering leidt tot een voornamelijk financiële belasting van de verantwoordelijk gestelde marktdeelnemer (betaling van de aankoopprijs, aankoop of huur van een terminal voor de voorraad, verzekering overeenkomstig de ZZNN, belastingafdrachten overeenkomstig het Bulgaarse belastingrecht enzovoorts, en ook in het geval dat de verplichting wordt overgedragen, voor zover de overdracht überhaupt een mogelijkheid die voor de verantwoordelijke beschikbaar is) en heeft gevolgen voor de regels van de interne markt en de mededinging, en dit zowel met betrekking tot het door de marktdeelnemer verhandelde aardolieproduct als met betrekking tot het in opslag te houden aardolieproduct.
- 14 De richtlijn beoogt kennelijk niet de invoering van financiële (met bijdragen vergelijkbare) verplichtingen voor bepaalde privaatrechtelijke subjecten. De richtlijn is geheel integendeel gebaseerd op het beginsel dat het toestaan van dergelijke inmengingen in de rechtssfeer van privaatrechtelijke subjecten juist samenhangt met hun mogelijkheden om *in natura* aan de hen opgelegde verplichtingen te voldoen. Op deze wijze zou (overeenkomstig de doelstelling van de richtlijn, het evenredigheidsbeginsel, alsmede de regels van de interne markt en de mededinging) een passende verhouding worden bereikt tussen het algemeen (Unierechtelijk) en het particulier belang, aangezien het voldoen aan de verplichting om van een bepaald product een voorraad *in natura* op te slaan voor personen die toch al een economische activiteit met dat product uitoefenen geen bijzonder probleem zou vormen. Wat dat betreft zou de inmenging in de sfeer van betrokkenen veel minder ver gaan en overeenstemmen met de vereisten van overweging 33 van de richtlijn, volgens welke een dergelijke inmenging moet plaatsvinden door transparante mechanismen, met inachtneming van de regels van de interne markt en de mededinging. Zo is het voor iemand die over een bepaald product beschikt en daarmee handelt, veel minder bezwaarlijk een deel daarvan als veiligheidsvoorraad in opslag te houden, dan wanneer iemand bepaalde hoeveelheden van een product eerst moet aankopen/lenen en opslaan, omdat dat product geen onderdeel is van zijn economische activiteit en daarmee buiten zijn activiteit ligt. Daarmee wordt eigenlijk alleen de basis gelegd voor een extra financiële belasting voor de marktdeelnemer, die noch een wettelijke belasting, noch een vergoeding voor een bepaalde tegenprestatie vormt en ook niet berust op de activiteit van de marktdeelnemer zelf (zo wordt in het onderhavige geval een

marktdeelnemer, die cement, klinkers, droge mortel, verf, kalk, zand, gemicroniseerde en andere deeltjes van kalksteen, hydraulische bindmiddelen en betonproducten vervaardigt, verplicht een voorraad zware stookolie aan te leggen).

- 15 Er moet worden verduidelijkt of de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan nationale bepalingen zoals de Bulgaarse, die erin voorzien dat een persoon verplicht is veiligheidsvoorraden van een soort product aan te leggen, terwijl hij een economische activiteit (invoer) heeft uitgeoefend met een ander soort aardolieproduct.
- 16 Volgens de nationale wet is eenieder die in het desbetreffende kalenderjaar een van de in de bijlage opgesomde ruwe aardolie of aardolieproducten heeft ingevoerd of intracommunautair op het grondgebied van het land heeft binnengebracht, verplicht om veiligheidsvoorraden aan te leggen. Tegelijkertijd worden de soorten product die moeten worden opgeslagen, in de nationale wet in strijd met de bovengenoemde bepalingen van de richtlijn beperkt tot de in artikel 2, lid 1, ZZNN vermelde soorten (aardolie en vier soorten aardolieproducten). Aldus bepalen de Bulgaarse wettelijke bepalingen dat iemand die in het afgelopen kalenderjaar in de bijlage vermelde ruwe aardolie en aardolieproducten heeft ingevoerd, verplicht is om veiligheidsvoorraden aan te leggen van een van de in artikel 2, lid 1, ZZNN opgesomde producten.
- 17 In de nationale wet blijft buiten beschouwing welke soort aardolieproducten betrokkene heeft ingevoerd en of deze soort een product is dat moet worden opgeslagen. Doordat de nationale wet de soorten product die moeten worden opgeslagen, beperkt en particulieren verplicht om daarvan veiligheidsvoorraden aan te leggen, waarborgt die wet niet dat de soort producten die de verantwoordelijke persoon invoert, overeenstemt met de soort product die moet worden opgeslagen. Bovendien wordt er in de wet geen rekening mee gehouden of de verantwoordelijke persoon het product dat moet worden opgeslagen in het kader van zijn bedrijfsactiviteiten gebruikt, of hij de noodzakelijke hoeveelheden van dat product ter beschikking kan stellen, aan welke administratieve vereisten moet worden voldaan en welke financiële middelen moeten worden besteed om dat doel te bereiken en welke gevolgen dat zou kunnen hebben voor de financiële positie en het concurrentievermogen van de persoon.
- 18 Artikel 12, lid 11, ZZNN bepaalt met name dat de invoer van petroleumcokes de verplichting meebrengt om een voorraad zware stookolie aan te leggen. Dat is ook zo in het onderhavige geval – de vennootschap heeft petroleumcokes ingevoerd en is derhalve verplicht een voorraad zware stookolie aan te leggen, zonder een voorraad petroleumcokes te mogen aanleggen.
- 19 Bijgevolg diende de vennootschap, om te voldoen aan de haar opgelegde verplichting, zware stookolie aan te schaffen, waarover zij niet beschikt. Zij bezit evenmin de vereiste vergunning als terminalhouder om deze brandstof rechtmatig zelfstandig (zonder een derde terminalhouder te betalen) in opslag te kunnen

houden. Volgens de ZZNN heeft de vennootschap bovendien niet het recht te vorderen dat de aan haar opgelegde voorraden zware stookolie worden vervangen door voorraden petroleumcokes.

- 20 De lijst van aardolieproducten die volgens artikel 2, lid 1, ZZNN moeten worden opgeslagen, is veel korter dan de lijst van producten in hoofdstuk 3.4 van de bijlage, waar in artikel 2, onder i), van de richtlijn naar wordt verwezen.
- 21 Volgens de verwijzende rechter moet worden verduidelijkt of de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan een nationale regeling zoals de Bulgaarse, volgens welke een persoon verplicht is veiligheidsvoorraden van een bepaald soort product aan te leggen, omdat hij een economische activiteit (invoer) heeft uitgeoefend met een ander soort aardolieproduct.
- 22 De verwijzende rechter is van mening dat de nationale regeling in strijd is met de richtlijn en de richtlijn dus niet regelmatig is omgezet, hetgeen gevolgen heeft voor de rechtmatigheid van de bestreden bestuurshandeling, de instructie.
- 23 De constatering dat de bepalingen van de richtlijn en de nationale wet met elkaar in strijd zijn, heeft gevolgen voor de rechtmatigheid van de bestreden instructie. In een dergelijk geval zou met name moeten worden geconstateerd dat de instructie is vastgesteld op basis van een nationale wet die in strijd is met de richtlijn, die een rechtshandeling van het Unierecht vormt, respectievelijk deze niet correct omzet. Dat zou tot gevolg hebben dat de desbetreffende individuele bestuurshandeling in de beroepsprocedure zou moeten worden nietig verklaard, aangezien de instandhouding ervan onverenigbaar zou zijn met het Unierecht. Dat stemt eveneens overeen met de motivering in de punten 21 en [22] van het arrest Simmenthal (C-106/77). Uitlegging van de richtlijn zou in het onderhavige geval duidelijkheid verschaffen of er al dan niet sprake is van tegenstrijdigheid.
- 24 Overeenkomstig artikel 288, derde alinea, VWEU is de richtlijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. Richtlijnen zijn gericht tot de lidstaten. Zij moeten omzettingsmaatregelen vaststellen, die op nationaal niveau rechtsgevolgen hebben. Wanneer een richtlijn binnen de termijn niet of alleen ontoereikend wordt omgezet, dan zal zij ongetwijfeld niet het voor de lidstaten verbindende resultaat bereiken. Teneinde dat te vermijden, kunnen de nationale bestuurs- en gerechtelijke autoriteiten een niet-regelmatig omgezette bepaling van de richtlijn met inachtneming van het beginsel van loyale samenwerking volgens artikel 4, lid 3, VEU rechtstreeks toepassen. Daarvoor is echter vereist dat de regel duidelijk, precies en onvoorwaardelijk is, en de lidstaat derhalve geen speelruimte wordt gelaten.
- 25 De door de verwijzende rechter gevraagde uitlegging van de richtlijn en de genoemde bepalingen daarvan, moet leiden tot de vereiste duidelijkheid en onvoorwaardelijkheid en moet dus uiteenzetten welke bevoegdheden de nationale

autoriteiten hebben bij de individuele vaststelling van de voorraden, om de passende resultaten te bereiken respectievelijk in welke mate de marktdeelnemers kunnen worden gebonden.

- 26 Teneinde vast te stellen welke betekenis en welke inhoud de richtlijn precies heeft, is echter een verzoek om een prejudiciële beslissing noodzakelijk, aangezien de uitlegging van rechtshandelingen van het Unierecht overeenkomstig artikel 267 VWEU behoort tot de bevoegdheid van het Hof.
- 27 Volgens de verwijzende rechter stelt de uitlegging van de richtlijn hem in het onderhavige geval in staat het geschil correct te beslechten, voor zover twijfel bestaat over de toepasselijke uitlegging van de richtlijn.

WERKDOCUMENT