

**Cauza C-428/22****Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

28 iunie 2022

**Instanța de trimitere:**

Administrativen sad Varna (Bulgaria)

**Data deciziei de trimitere:**

14 iunie 2022

**Reclamantă:**

„DEVNIA TSIMENT” AD

**Pârât:**

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

**Obiectul procedurii principale**

Litigiul dintre părți privește legalitatea unui ordin privind constituirea de stocuri de urgență emis la 28 aprilie 2021 de Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia „Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi” (vicepreședintele Agenției de Stat „Rezerve de Stat și Provizii de Război”).

**Obiectul și temeiul întrebării preliminare**

Interpretarea dreptului Uniunii, articolul 267 TFUE

**Întrebările preliminare**

1) Considerentul (33) și articolul 1, articolul 3, articolul 8 și articolul 2 literele (i) și (j) din Directiva 2009/119/CE a Consiliului din 14 septembrie 2009 privind obligația statelor membre de a menține stocuri minime de petrol și/sau de produse petroliere, având în vedere obiectivul directivei și al articolului 2 litera (d) din

Regulamentul (CE) nr. 1099/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 octombrie 2008 privind statisticile în domeniul energiei și, respectiv, în lumina principiului proporționalității consacrat la articolul 52 alineatul (1) coroborat cu articolul 17 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, trebuie interpretate în sensul că se opun unor dispoziții de drept național, precum cele în discuție în procedura principală, potrivit cărora persoanele care au efectuat importuri intracomunitare de cocs de petrol în scopul producției în sensul punctului 3.4.23 din anexa A la Regulamentul (CE) nr. 1099/2008 pot fi obligate să constituie stocuri de urgență?

2) Considerentul (33) al directivei menționate și articolul 1, articolul 3, articolul 8 și articolul 2 literele (i) și (j) din aceasta trebuie interpretate în sensul că se opun unor dispoziții de drept național, precum cele în discuție în procedura principală, potrivit cărora tipurile de produse supuse obligației de constituire și menținere de stocuri de urgență se limitează la o parte din tipurile de produse menționate la articolul 2 litera (i) din această directivă coroborat cu capitolul 3.4 din anexa A la Regulamentul (CE) nr. 1099/2008?

3) Considerentul (33) al directivei menționate și articolul 1, articolul 3, articolul 8 și articolul 2 literele (i) și (j) din aceasta trebuie interpretate în sensul că se opun unor dispoziții de drept național, precum cele în discuție în procedura principală, potrivit cărora realizarea de importuri intracomunitare dintr-un tip de produse menționate la articolul 2 litera (i) din directivă coroborat cu capitolul 3.4 din anexa A la Regulamentul (CE) nr. 1099/2008 de către o persoană implică obligația acestei persoane de a constitui și menține stocuri de urgență dintr-un alt tip, diferit, de produse?

4) Considerentul (33) al directivei menționate și articolul 1, articolul 3, articolul 8 și articolul 2 literele (i) și (j) din aceasta trebuie interpretate în sensul că se opun unor dispoziții de drept național, precum cele în discuție în procedura principală, potrivit cărora o persoană este obligată să constituie și să mențină stocuri dintr-un produs pe care nu îl utilizează în cadrul activității sale economice și care nu are nicio legătură cu această activitate, obligație care implică, de asemenea, o sarcină financiară semnificativă (care conduce, în practică, la imposibilitatea îndeplinirii acesteia), întrucât persoana respectivă nici nu dispune de produs, nici nu este importatorul și/sau deținătorul acestuia?

5) În cazul unui răspuns negativ la oricare dintre întrebările de mai sus: Considerentul (33) și articolul 1, articolul 3, articolul 8 și articolul 2 literele (i) și (j) din Directiva 2009/119/CE a Consiliului din 14 septembrie 2009 privind obligația statelor membre de a menține stocuri minime de petrol și/sau de produse petroliere, având în vedere obiectivul directivei și în lumina principiului proporționalității consacrat la articolul 52 alineatul (1) coroborat cu articolul 17 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, trebuie interpretate în sensul că importatorul unui anumit tip de produs poate fi obligat numai să constituie și să mențină stocuri de urgență din același tip de produs care a făcut obiectul importului?

## Legislația și jurisprudența Uniunii invocate

Articolul 122 TFUE;

Directiva 2009/119/CE a Consiliului din 14 septembrie 2009 de instituire a unei obligații pentru statele membre de a menține un nivel minim de rezerve de țiței și/sau de produse petroliere (denumită în continuare „directiva”), considerentul (33), articolul 1, articolul 2 literele (i) și (j), articolul 3 și articolul 8;

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, articolul 17 alineatul (1), articolul 51 alineatele (1) și (2), precum și articolul 52 alineatele (1) și (2);

Explicații cu privire la Carta drepturilor fundamentale, explicație cu privire la articolul 17.

Instanța de trimitere nu are cunoștință ca dispozițiile directivei să fi făcut obiectul unei interpretări de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

## Dispozițiile naționale invocate

Zakon za zapasite ot neft i neftoprodukti (Legea privind stocurile de petrol și produse petroliere, denumită în continuare „ZZNN”), articolul 1 alineatul (1), articolul 2 alineatele (1) și (4), articolul 3 alineatul (4), articolul 8 alineatele (1)-(5), articolul 12 alineatele (1), (2), (4) și (11), articolul 14 alineatele (1)-(6), articolul 17 alineatele (1)-(4), articolul 21 alineatele (1), (11), (14) și (15), articolul 23 alineatele (1) și (2), articolul 30 alineatele (1)-(3), articolul 38 alineatul (1); Dopolnitelni razporedbi na ZZNN (Dispoziții suplimentare la ZZNN), articolul 1 punctele 8-12 și articolul 2 punctele 1 și 2.

## Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii

- 1 În anul 2020, „DEVNIA TSIMENT” AD (denumită în continuare „societatea”) a importat 34 657,39 tone de cocs de petrol sub codul tarifar NC 2713 11 00 (punctul 3.4.23 din capitolul 3.4 din anexa A la Regulamentul [CE] nr. 1099/2008), prevăzut de Nomenclatura Combinată, utilizat într-un proces mineralogic la fabricarea clincherului de ciment. Nu există niciun element care să indice că societatea a desfășurat activități economice în anul 2020 cu un alt tip de produs în sensul capitolului 3.4 din anexa A la Regulamentul (CE) nr. 1099/2008 sau cu păcură.
- 2 La 5 mai 2021, societății i s-a comunicat un ordin al vicepreședintelui Agenției de Stat „Rezervele de Stat și Provizii de Război” din 28 aprilie 2021 privind constituirea de stocuri de urgență (denumit în continuare „ordinul”), prin care „DEVNIA TSIMENT” AD a fost obligată, în temeiul articolului 12, al articolului 8 alineatul (2) punctul 3 coroborat cu articolul 8 alineatul (3) din ZZNN, să constituie și să mențină, respectiv să organizeze și să finanțeze, pe cheltuială

proprie și cu propriile mijloace, pentru o perioadă de un an, și anume de la 1 iulie 2021 până la 30 iunie 2022, stocurile de urgență de păcură grea prevăzute la articolul 2 alineatul (1) din ZZNN, în volum de 7 806,058 tone (șapte mii opt sute șase tone și cincizeci și opt de kilograme).

- 3 Ordinul a fost emis în legătură cu importul de cocs de petrol menționat anterior în anul 2020.
- 4 La 19 mai 2021, societatea a introdus o acțiune în justiție împotriva ordinului, inițiind astfel procedura judiciară în fața Administrativen sad Varna (Tribunalul Administrativ din Varna, Bulgaria). Ea consideră că nu poate fi supusă obligației de stocare, și solicită în consecință anularea ordinului ca fiind nelegal pentru mai multe motive. În actul de sesizare, nelegalitatea ordinului este justificată printre altele prin faptul că legea națională, ZZNN, nu este compatibilă cu dreptul Uniunii, în special cu directiva, care a fost transpusă în dreptul bulgar prin ZZNN. Aceste obiecții sunt legate de aprecierea instanței cu privire la aplicarea corectă a dreptului Uniunii, în special a Directivei 2009/119/CE, astfel cum a fost transpusă în dreptul național prin ZZNN.
- 5 Activitatea societății nu include tranzacții cu păcură grea, gazolină, benzină și/sau motorină, ceea ce este valabil atât pentru anul 2020, cât și pentru momentul de față. Societatea nu dispune de stocul de urgență comandat de păcură grea; ar trebui fie să îl achiziționeze, fie să transfere, contra cost, obligația către o altă întreprindere.
- 6 Societatea nu dispune de un depozit de stocuri de urgență de petrol și de produse petroliere, înregistrat în conformitate cu articolul 38 din ZZNN, în special de unul pentru produsele petroliere sus-menționate, și nu are, așadar, calitatea de „deținător” în sensul ZZNN.
- 7 Calculul cantităților comandate de stocuri de urgență de păcură grea care trebuie constituite și menținute de către societate a fost verificat de un expert desemnat.

### **Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare**

- 8 Ordinul atacat în fața instanței de trimitere a obligat societatea, care a importat cocs de petrol în anul 2020, să constituie și să mențină, în perioada 1 iulie 2021-30 iunie 2022, stocuri de urgență de păcură grea în cantitate de 7 806,058 tone. Prin aceasta, o întreprindere care importă un anumit tip de produs petrolier a fost obligată să achiziționeze și să dețină un alt tip de produs petrolier.
- 9 O interpretare a dreptului Uniunii este necesară pentru a clarifica măsura în care statele membre sunt autorizate să stabilească tipurile de produse care trebuie stocate și întinderea competențelor lor față de întreprinderi, precum și, în special, sensul exact al considerentului (33), al articolului 3, al articolului 8 și al articolului 2 literele (i) și (j) din directivă, în lumina obiectivelor directivei și a principiilor care guvernează aplicarea dreptului Uniunii, în special a principiului

proporționalității. Potrivit instanței de trimitere, va trebui să se examineze, pe baza interpretării directivei de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene, dacă dreptul național transpune în mod legal directiva și dacă, în consecință, în sarcina societății poate fi stabilită o obligație de stocare precisă a păcurii grele.

- 10 Articolul 3 coroborat cu articolul 2 litera (j) din directivă stabilește rezultatul pe care statele membre trebuie să îl atingă în ceea ce privește stocurile de urgență, și anume deținerea permanentă de stocuri petroliere („oil stocks”, în versiunea engleză) în cantități specificate. Potrivit articolului 2 litera (i) din directivă, stocurile petroliere (din nou, „oil stocks” în versiunea engleză) sunt stocuri de produse energetice, astfel cum sunt enumerate în capitolul 3.4 din anexa A la Regulamentul (CE) nr. 1099/2008. Capitolul 3.4 din această anexă este intitulat „Petrol (Țitei și produse petroliere)” și conține 24 de subcategorii. Directiva urmărește, așadar, constituirea de stocuri din toate – iar nu numai din unele dintre – produsele menționate la capitolul 3.4 din această anexă. Dreptul național prevede, la articolul 2 alineatul (1) din ZZNN, constituirea de stocuri nu din toate produsele menționate la capitolul 3.4 din anexa menționată, ci numai din petrol și din alte patru produse petroliere: 1. benzină pentru motoare; 2. gazolină, combustibili pentru turbine de aviație de tipul kerosenului și motorină; 3. păcură grea; 4. gaz petrolier lichefiat.
- 11 O interpretare a dispozițiilor relevante din dreptul Uniunii este importantă în acest caz pentru a stabili dacă directiva trebuie interpretată în sensul că se opune unei legislații naționale care limitează tipurile de produse din care trebuie constituite stocuri de urgență.
- 12 În temeiul directivei, ca măsură de îndeplinire a obligației de stocare care le revine, statele membre au posibilitatea de a impune întreprinderilor (așadar, persoanelor juridice de drept privat) obligații în această privință, așadar de a le impune de asemenea obligația de constituire și menținere de stocuri de urgență. Totuși, în impunerea unor astfel de obligații, statele membre nu pot deroga de la principiile și obiectivul directivei, astfel cum sunt descrise în considerentul (33) al acesteia, și anume „*menținerea unui nivel ridicat de siguranță a aprovizionării cu petrol în Comunitate prin intermediul unor mecanisme viabile și transparente bazate pe solidaritatea între statele membre, respectându-se totodată normele pieței interne și cele în materie de concurență*”. La o interpretare sistematică a acestui obiectiv și a posibilei măsuri de obligare a întreprinderilor (persoane juridice de drept privat), precum și având în vedere principiul proporționalității prevăzut la articolul 52 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și în lumina situației de fapt descrise, instanța de trimitere are îndoieli cu privire la aspectul dacă directiva nu trebuie interpretată în sensul că o obligație de stocare nu poate fi impusă unei întreprinderi decât în ceea ce privește un produs energetic cu care aceasta a desfășurat efectiv o activitate economică în perioada relevantă și din care s-ar putea deduce însăși calitatea sa de persoană obligată la stocare.



- 13 Pentru instanța de trimitere, se pune întrebarea dacă este contrar obiectivelor și spiritului directivei și principiului proporționalității, prevăzut de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, să se impună unei întreprinderi să organizeze un stoc de un produs energetic cu care nu a efectuat sau nu efectuează tranzacții, ceea ce ar presupune, desigur, ca întreprinderea să achiziționeze sau să împrumute cantitățile necesare (transferând parțial obligația) și să le mențină în mod corespunzător (în depozite autorizate în acest scop). O asemenea abordare are ca rezultat o sarcină în principal financiară pentru întreprinderea obligată (plata prețului, cumpărarea sau închirierea unei instalații de depozitare pentru stoc, asigurarea prevăzută de ZZNN, plata taxelor conform normelor fiscale bulgare etc., inclusiv în cazul transferului obligației, în măsura în care transferul este o opțiune deschisă părții obligate) și are un impact asupra normelor pieței interne și asupra concurenței, atât în ceea ce privește produsul petrolier comercializat de întreprindere, cât și în ceea ce privește produsul petrolier supus obligației de stocare.
- 14 Scopul directivei nu pare a fi impunerea de obligații financiare (similare unor taxe) pentru anumite subiecte de drept privat. Dimpotrivă, principiul care stă la baza directivei este că autorizarea unor astfel de ingerințe în sfera juridică a subiectelor de drept privat este legată tocmai de capacitatea acestora de a îndeplini *în natură* obligațiile care le sunt impuse. În acest fel, s-ar realiza (în conformitate cu obiectivul directivei, cu principiul proporționalității, precum și cu normele pieței interne și cu concurența) un echilibru adecvat între interesul public (dreptul Uniunii) și cel privat, întrucât îndeplinirea obligației de a stoca un anumit produs *în natură* de către persoanele care desfășoară oricum o activitate economică care implică acel produs nu ar prezenta nicio dificultate deosebită pentru acestea. În această privință, ingerința în sfera persoanelor vizate ar fi mult mai puțin intensă și ar fi în conformitate cu cerințele considerentului (33) al directivei potrivit căruia astfel de ingerințe trebuie să se facă printr-un sistem transparent, ținând seama de normele pieței interne și de concurență. Astfel, pentru cineva care dispune de un anumit produs și operează cu acesta este mult mai puțin împovărat să dețină o parte din acesta ca stoc de urgență decât pentru cineva care ar trebui mai întâi să cumpere/împrumute și să depoziteze anumite cantități de produs, deoarece acest produs nu este acoperit de activitatea sa economică și, prin urmare, este în afara activității sale. Acest lucru ar crea, în esență, numai o sarcină financiară suplimentară pentru întreprindere, care nu este nici o taxă legală, nici o taxă pentru o contraprestație specifică și nici nu se bazează pe activitatea întreprinderii în sine (astfel, în cazul de față, o întreprindere care produce ciment, clincher, mortar uscat, vopsele, tencuieli, nisipuri, micronizat și alte fracțiuni de calcar, lianți hidraulici și produse din beton este obligată să constituie un stoc de păcură grea).
- 15 Este necesar să se clarifice dacă directiva trebuie să fie interpretată în sensul că se opune unor dispoziții de drept național, precum cele bulgare, care prevăd că o persoană este obligată să constituie stocuri de urgență dintr-un tip de produs întrucât a desfășurat o activitate economică (import) care implică un alt tip de produs petrolier.

- 16 Potrivit legii naționale, orice persoană care a importat sau a introdus, pe bază intracomunitară, pe teritoriul țării, oricare dintre produsele energetice enumerate în anexă în anul calendaristic respectiv este obligată la constituirea de stocuri de urgență. În același timp, contrar dispozițiilor din directivă, menționate anterior, legea națională limitează tipurile de produse supuse obligației de stocare la tipurile prevăzute la articolul 2 alineatul (1) din ZZNN (petrol și patru tipuri de produse petroliere). Astfel, legislația bulgară prevede că o persoană care a importat produse energetice enumerate în anexă în cursul anului calendaristic precedent este obligată să constituie stocuri de urgență pentru unul dintre produsele enumerate la articolul 2 alineatul (1) din ZZNN.
- 17 Legea națională nu ține seama de tipul de produs energetic importat de persoana în cauză și de aspectul dacă acest tip este un produs supus obligației de stocare. Prin limitarea tipurilor de produse supuse obligației de stocare și prin obligarea persoanelor de drept privat de a constitui astfel de stocuri de urgență, legea națională nu garantează că tipul de produse importate de persoana obligată este același cu tipul de produse supuse obligației de stocare. În plus, legea nu ține seama de aspectul dacă persoana obligată utilizează produsul supus obligației de stocare în cadrul activității sale, dacă poate furniza cantitățile necesare din acest produs, de cerințele administrative care trebuie îndeplinite și de resursele financiare care ar trebui utilizate pentru a atinge acest obiectiv și de modul în care acest lucru ar afecta situația financiară și competitivitatea persoanei.
- 18 În special, articolul 12 alineatul (11) din ZZNN prevede că importul cocsului de petrol dă naștere obligației de a constitui un stoc de păcură grea. Aceasta este, de asemenea, situația în speță – societatea a importat cocs de petrol și, pentru acest motiv, a fost obligată să constituie un stoc de păcură grea, fără a i se permite să constituie un stoc de cocs de petrol.
- 19 În consecință, pentru a îndeplini obligația care îi este impusă, societatea trebuie să se aprovizioneze cu păcură grea, de care nu dispune. Ea nu deține nici autorizația necesară în calitate de antrepozitar pentru a putea deține legal în mod autonom acest combustibil (fără a plăti un al treilea antrepozitar). În plus, potrivit ZZNN, societatea nu are dreptul să ceară ca stocurile de păcură grea care i-au fost impuse să fie înlocuite cu cele de cocs de petrol.
- 20 Lista produselor petroliere supuse obligației de stocare prevăzută la articolul 2 alineatul (1) din ZZNN este mult mai scurtă decât lista de produse care figurează la capitolul 3.4 din anexă, la care face trimitere articolul 2 litera (i) din directivă.
- 21 Potrivit instanței de trimitere, este necesar să se precizeze dacă directiva trebuie interpretată în sensul că se opune unei reglementări naționale, precum cea bulgară, în temeiul căreia o persoană este obligată să constituie stocuri de urgență dintr-un anumit tip de produs pentru că a desfășurat o activitate economică (import) cu un alt tip de produs petrolier.

- 22 Instanța de trimitere consideră că reglementarea națională este contrară directivei, așadar că directiva nu a fost transpusă în mod corespunzător, ceea ce are un impact asupra legalității actului administrativ atacat, ordinul.
- 23 Constatarea unui astfel de conflict între dispozițiile directivei și legea națională ar avea un impact asupra legalității ordinului atacat. În special, într-un astfel de caz, ar trebui să se stabilească că dispoziția a fost emisă pe baza unei legi naționale care este contrară directivei – care este un act de drept al Uniunii – sau care nu o transpune în mod corect. Consecința ar fi că actul administrativ individual în cauză ar trebui anulat în cadrul acțiunii, întrucât menținerea sa ar fi incompatibilă cu dreptul Uniunii. Acest lucru este, de asemenea, în conformitate cu raționamentul de la punctul 21 și de la punctul 2 din Hotărârea Simmenthal (C-106/77). Interpretarea directivei ar clarifica, în prezenta cauză, dacă există sau nu o contradicție.
- 24 În temeiul articolului 288 alineatul (3) din TFUE, o directivă este obligatorie pentru fiecare stat membru căruia îi este adresată, în ceea ce privește rezultatul care trebuie atins, dar lasă la latitudinea autorităților naționale alegerea formei și a metodelor. Directivele sunt adresate statelor membre, care trebuie să adopte măsuri de transpunere ce produc efecte juridice la nivel național. În cazul în care o directivă nu este transpusă în termenul stabilit sau este transpusă în mod insuficient, fără îndoială că ea nu își va atinge obiectivul obligatoriu pentru statele membre. Pentru a evita acest lucru, autoritățile administrative și judiciare naționale pot aplica direct dispoziția din directivă care nu a fost transpusă în mod corespunzător, respectând în același timp principiul cooperării loiale în temeiul articolului 4 alineatul (3) TUE. Cu toate acestea, este necesar ca norma să fie clară, precisă și necondiționată, adică să nu lase nicio marjă de apreciere la dispoziția statului membru.
- 25 Interpretarea directivei și a dispozițiilor directivei menționate, solicitată de instanța de trimitere urmărește să aducă claritatea și necondiționalitatea necesare, și anume să stabilească competențele autorităților naționale în definirea individuală a stocurilor pentru a atinge obiectivele corespunzătoare, respectiv măsura întreprinderile pot fi supuse unor obligații în acest sens.
- 26 Pentru a determina, însă, sensul și conținutul exact al directivei, este necesară o trimitere preliminară, întrucât interpretarea actelor juridice de drept al Uniunii este de competența Curții de Justiție a Uniunii Europene în conformitate cu articolul 267 TFUE.
- 27 Potrivit instanței de trimitere, interpretarea directivei îi va permite, în speță, să se pronunțe corect asupra litigiului în măsura în care există îndoieli cu privire la interpretarea corectă a directivei.