



Datum van  
inontvangstneming

:

12/07/2024

**Zaak C-386/24****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 mei 2024

**Verwijzende rechter:**

Consiglio di Stato (Italië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

29 mei 2024

**Verzoekende partij:**

Centro Petroli Roma Srl

**Verwerende partij:**

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato tegen het vonnis waarbij de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg voor Latium, Italië; hierna: „TAR Lazio”) het door Centro Petroli Roma s.r.l. (hierna: „verzoekster”) ingestelde beroep tegen besluit nr.1304/2020 en de circulaire van 4 december 2017 van de Agenzia delle dogane e dei monopoli (agentschap douane en monopolies; hierna: „Agentschap”) heeft verworpen. Bij dat besluit heeft het Agentschap de aan verzoekster verleende vergunning voor het beheer van aardolieproducten onder een belastingentrepotregeling geschorst omdat niet was voldaan aan de vereisten van artikel 23, lid 4, van decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 504/1995.

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing**

Het Hof wordt krachtens artikel 267 VWEU verzocht om uitlegging van de artikelen 101 tot en met 106 VWEU en de richtlijnen 2006/123/EG en

2008/118/EG teneinde te kunnen beoordelen of artikel 23 van decreto legislativo nr. 504/1995, zoals gewijzigd, waarin bepaalde kwantitatieve eisen zijn gesteld aan de verlening van vergunningen voor het beheer van een belastingentrepot voor energieproducten, in overeenstemming is met deze bepalingen. Voorts wenst de verwijzende rechter te vernemen of de door de nationale autoriteit vastgestelde regelgevende maatregelen (circulaires, verordeningen of andere handelingen) ter verduidelijking van en in aanvulling op de vereisten van artikel 23 van het betrokken decreto legislativo, in het licht van voornoemde Europese regelgeving in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel.

### **Prejudiciële vragen**

„A) Verzet de juiste uitlegging van de artikelen 101 tot en met 106 VWEU en van het rechtskader dat wordt gevormd door de richtlijnen 2006/123/EG en 2008/118/EG zich tegen een nationale regeling als die welke voortvloeit uit artikel 23, lid 3, van decreto legislativo nr. 504 van 16 oktober 1995, zoals gewijzigd en aangevuld, waarin is bepaald: „3. Beheer onder een belastingentrepotregeling kan worden toegestaan, indien een installatie daartoe daadwerkelijk operationele en voorzieningsbehoeften heeft, voor commerciële entrepots van vloeibaar petroleumgas met een capaciteit van ten minste 400 kubieke meter en voor commerciële entrepots van andere energieproducten met een capaciteit van ten minste 10 000 kubieke meter”?

B) Verzet de juiste uitlegging van de artikelen 101 tot en met 106 VWEU en van het regelgevingskader dat wordt gevormd door de richtlijnen 2006/123/EG en 2008/118/EG zich tegen een nationale regeling als die welke voortvloeit uit artikel 23, lid 4, onder a) en b), van decreto legislativo nr. 504 van 16 oktober 1995, zoals gewijzigd en aangevuld, volgens welke een vergunning voor beheer onder een belastingentrepotregeling in het bijzonder kan worden verleend voor commerciële entrepots voor vloeibaar petroleumgas met een capaciteit van minder dan 400 kubieke meter en voor commerciële entrepots van andere energieproducten met een capaciteit van minder dan 10 000 kubieke meter indien, naast de in lid 3 gestelde vereisten, is voldaan aan ten minste een van de volgende voorwaarden:

„1) het entrepot levert producten die zijn vrijgesteld van accijns of tegen een verlaagd accijnstarief, of brengt onder een schorsingsregeling energieproducten over naar landen van de Europese Unie of landen buiten de Europese Unie voor een totaalbedrag ten belope van ten minste 30 % van de totale winning in een tijdvak van twee jaar;

2) het entrepot is een dependance van een in de onmiddellijke nabijheid gelegen belastingentrepot dat tot dezelfde ondernemingsgroep behoort of, indien het aan andere ondernemingen toebehoort, permanent ten dienste staat van dat entrepot”?

C) Verzetten de juiste uitlegging en toepassing van het evenredigheidsbeginsel, gelezen in samenhang met de artikelen 101 VWEU tot en met 106 VWEU en het regelgevingskader dat wordt gevormd door de richtlijnen 2006/123/EG en 2008/118/EG, en met name artikel 9, artikel 14, punt 5, en artikel 15, lid 2, van richtlijn 2006/123/EG, zich tegen regelgevende maatregelen (circulaires, verordeningen of andere handelingen) die de nationale autoriteit heeft vastgesteld ter verduidelijking van en in aanvulling op de vereisten van artikel 23, lid 4, onder a) en b), van decreto legislativo nr. 504 van 26 oktober 1995, zoals gewijzigd en aangevuld?”

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

De artikelen 101 tot en met 106 VWEU (op ondernemingen toepasselijke mededingingsregels)

Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376, blz. 36) en met name artikel 9, artikel 14, punt 5, en artikel 15, lid 2.

Richtlijn 2008/118/EG van de Raad van 16 december 2008 houdende een algemene regeling inzake accijns en houdende intrekking van richtlijn 92/12/EEG (PB 2009, L 9, blz. 174), en met name artikel 16.

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Decreto legislativo n. 504 – Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative (wetsbesluit nr. 504, geconsolideerde tekst van de wettelijke bepalingen betreffende de belastingen op productie en verbruik en betreffende de strafrechtelijke en bestuurlijke sancties ter zake), van 26 oktober 1995

Volgens artikel 1, lid 1, onder e), wordt onder een „belastingentrepot” verstaan een installatie waarin accijnsgoederen onder een accijnsschorsingsregeling worden geproduceerd, verwerkt, voorhanden gehouden, ontvangen of verzonden, onder de door de belastingautoriteiten vastgestelde voorwaarden.

Met name artikel 23 (Belastingentrepots van energieproducten), waarvan de tekst in de bovenstaande prejudiciële vragen is weergegeven, is van belang.

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Verzoekster is een vennootschap die zich bezighoudt met de productie en verwerking van en de handel in aardolieproducten in de sector voor energieproducten. Zij handelt sinds februari 2016 onder een belastingentrepotregeling als bedoeld in artikel 63 van decreto legislativo nr. 504/1995.

- 2 Bij besluit nr. 13042/2020 heeft het Agentschap de aan verzoekster verleende vergunning geschorst omdat niet was voldaan aan de vereisten van artikel 23, lid 4, van decreto legislativo nr. 504/1995, met name wegens de omstandigheid dat de vennootschap niet voldeed aan de daarin vastgestelde kwantitatieve vereisten. Verzoekster heeft bij de TAR Lazio beroep ingesteld tegen dit besluit en de circulaire van 4 december 2017, waarin de toepassing van artikel 23 is verduidelijkt.
- 3 De TAR Lazio heeft dit beroep verworpen. Verzoekster heeft tegen het vonnis in eerste aanleg vervolgens hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, de Consiglio di Stato.
- 4 Na de middelen ongegrond te hebben verklaard, heeft de Consiglio di Stato de behandeling van de zaak geschorst en vijf prejudiciële vragen geformuleerd. Deze vragen betreffen in de eerste plaats de omvang van de verwijzingsverplichting ingeval de nationale rechter niet twijfelt aan de juiste uitlegging van de bepalingen van Unierecht, mede gelet op de in Italië bestaande aansprakelijkheidsregeling die geldt voor rechters die beslissen om van een prejudiciële verwijzing af te zien. De andere vragen betreffen uitlegging van het Unierecht meer specifiek in verband met belastingentrepots voor aardolieproducten.
- 5 Deze prejudiciële vragen waren het voorwerp van zaak C-597/21, waarin het Hof op 15 december 2022 een beschikking heeft gegeven. In deze beschikking heeft het Hof in antwoord op de eerste vraag over de uitlegging van artikel 267 VWEU de omvang van de verwijzingsverplichting van nationale rechterlijke instanties in laatste aanleg verduidelijkt. Zo heeft het Hof geoordeeld dat een nationale rechterlijke instantie van een prejudiciële verwijzing kan afzien wanneer hij ervan overtuigd is dat de rechterlijke instanties in laatste aanleg van de andere lidstaten en het Hof zijn analyse zouden delen. Voorts heeft het Hof de tweede vraag kennelijk niet-ontvankelijk verklaard en geoordeeld dat de derde, de vierde en de vijfde vraag niet hoeven te worden beantwoord, aangezien die enkel waren gesteld voor het geval de eerste vraag bevestigend werd beantwoord.
- 6 In dezelfde nationale procedure wendt de Consiglio di Stato zich op verzoek van verzoekster opnieuw tot het Hof voor een prejudiciële beslissing over de drie vragen die het Hof in zaak C-597/21 niet heeft onderzocht.

### **Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding**

- 7 Volgens de Consiglio di Stato zijn alleen het eerste en het derde middel van verzoekster relevant voor de prejudiciële beslissing.
- 8 Met haar eerste middel voert de vennootschap aan dat artikel 23 van decreto legislativo nr. 504/1995 mogelijk in strijd is met richtlijn 2006/123 omdat door de bij lid 4 van dat artikel ingevoerde kwantitatieve beperking deze richtlijn en het beginselen van de vrijheid van vestiging worden geschonden.

- 9 Met haar derde middel in hoger beroep voert de vennootschap aan dat artikel 16 van richtlijn 2008/118/EG inzake accijnzen is geschonden omdat de in artikel 23, lid 4, onder a) en b), vastgestelde beperkingen niet stroken met de enige voorwaarden die de lidstaten op grond van artikel 16 van richtlijn 2008/118/EG mogen opleggen, te weten voorwaarden die ertoe strekken „elke vorm van fraude en misbruik te voorkomen”.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 10 De verwijzende rechter maakt allereerst inleidende opmerkingen over de aard van de prejudiciële verwijzing en over het bijzondere aspect van de Italiaanse nationale wetgeving betreffende de civielrechtelijke aansprakelijkheid van rechters voor niet-nakoming van de verwijzingsverplichting.
- 11 Vervolgens verklaart de Consiglio di Stato dat de nationale regeling in casu volgens hem niet in strijd is met het Unierecht; dit kan hij echter niet met zekerheid uitsluiten en bijgevolg kan hij de leer van de acte claire niet toepassen. Daarom is hij van oordeel dat de bovenstaande prejudiciële vragen toch aan het Hof moeten worden voorgelegd.
- 12 Met betrekking tot het eerste middel verklaart de Consiglio di Stato dat verzoekster redelijkerwijs betwijfelt of het feit dat aan de vergunning om onder een belastingentrepotregeling te opereren de voorwaarde is gesteld dat het bestaan van een economische behoefte of markt vraag wordt aangetoond, verenigbaar is met het Unierecht. Volgens de verwijzende rechter wordt het Unierecht niet geschonden, aangezien de „belastingentrepots”-regeling in de eerste plaats dient als belastingvoordeel, en dus op een geheel ander vlak werkt dan de regeling voor „commerciële entrepots”.
- 13 Entrepots voor energieproducten zijn volgens de verwijzende rechter vanuit „commercieel” oogpunt namelijk toegestaan op grond van artikel 25, lid 4, van decreto legislativo nr. 504/1995, op basis van een door de douane afgegeven exploitatievergunning, en zijn in de distributieketen actief op de vrije markt. De vergunning om te handelen onder een „belastingentrepot”-regeling in de zin van artikel 23 van decreto legislativo nr. 504/1995 heeft dus geen invloed op de vrijheid van dienstverrichting, maar enkel op de mogelijkheid voor de onderneming om energieproducten onder een accijnsschorsingsregeling te ontvangen, voorhanden te hebben en te verplaatsen.
- 14 Met betrekking tot het derde middel wijst de Consiglio di Stato erop dat volgens verzoekster valt te betwijfelen of de in de nationale regeling opgelegde kwantitatieve vereisten om in aanmerking te komen voor de in artikel 16 van richtlijn 2008/118 bedoelde vergunning redelijk, evenredig en gerechtvaardigd zijn voor het in artikel 16 van richtlijn 2008/118 neergelegde doel „elke vorm van fraude en misbruik te voorkomen”. De verwijzende rechter is daarentegen van oordeel dat de Italiaanse regeling objectieve criteria toepast om fraude en misbruik te voorkomen: volgens hem is het namelijk objectief waar dat er bij

ondernemingen die eigenaar zijn van een entrepot met een grotere capaciteit, een kleiner risico bestaat dat dit entrepot in werkelijkheid geen bedrijfsactiviteiten verricht en slechts een kunstgreep vormt om accijns te ontduiken.

- 15 Het antwoord op de gestelde vragen is relevant. Indien het Hof de voornoemde bepalingen namelijk aldus zou uitleggen dat het belastingvoordeel in verband met het „belastingentrepot” niet afhankelijk kan worden gesteld van het bestaan van kwantitatieve parameters (gekoppeld aan de omvang van het entrepot of aan het percentage uitvoer ten belope van ten minste 30 % van de in een tijdvak van twee jaar verrichte winningsactiviteiten), zoals in de nationale regeling van artikel 23, leden 3 en 4, van decreto legislativo nr. 504/1995 is bepaald, zou dit ertoe leiden dat het besluit van het Agentschap en de bijbehorende circulaire over de toepassing daarvan onrechtmatig zouden zijn en de geldende nationale regeling buiten toepassing zou moeten worden gelaten.