



Datum van  
inontvangstneming

:

12/08/2022

**Zaak C-395/22**

**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:**

14 juni 2022

**Verwijzende rechter:**

Administrativen sad Varna (Bulgarije)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

3 juni 2022

**Verzoekende partij:**

„Trade Express-L” OOD

**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 29 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 prejudiciële 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, gelet op het doel van de richtlijn en artikel 2, onder d), van verordening (EG) nr. 1099/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 betreffende energiestatistiek, alsmede in het licht van het in artikel 52, lid 1, juncto artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde evenredigheidsbeginsel, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, op grond waarvan personen die intracommunautaire verwervingen van smeeroliën als bedoeld in punt 3.4.20 van bijlage A bij verordening (EG) nr. 1099/2008 hebben verricht (of importeurs van dergelijke smeeroliën), verplicht kunnen worden om veiligheidsvoorraden aan te leggen?

2. 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, gelet op het doel van de richtlijn en in het licht van het in artikel 52, lid 1, juncto artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde evenredigheidsbeginsel, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, op grond waarvan de soorten producten waarvoor veiligheidsvoorraden moeten worden aangelegd en in opslag moeten worden gehouden, beperkt zijn tot een deel van de soorten producten in artikel 2, onder i), van de richtlijn, gelezen in samenhang met hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening (EG) nr. 1099/2008?

3. 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, gelet op het doel van de richtlijn en in het licht van het in artikel 52, lid 1, juncto artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde evenredigheidsbeginsel aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, op grond waarvan het verrichten van intracommunautaire verwervingen of importen van een bepaalde soort van de in artikel 2, onder i), van de richtlijn juncto hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening (EG) nr. 1099/2008 genoemde producten door een persoon ertoe leidt dat deze persoon verplicht is om veiligheidsvoorraden van een andere, onderscheiden soort 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 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, gelet op het doel van de richtlijn en in het licht van het in artikel 52, lid 1, juncto artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde evenredigheidsbeginsel, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als die welke

in het hoofdgeding aan de orde is, op grond waarvan een persoon verplicht is voorraden van een product aan te leggen en in opslag te houden dat hij niet gebruikt in het kader van zijn economische activiteiten en dat geen verband houdt met deze activiteiten, waarbij deze verplichting bovendien gepaard gaat met een aanzienlijke financiële last (waardoor de nakoming ervan in de praktijk onmogelijk wordt), aangezien die persoon niet beschikt over het product en evenmin de importeur en/of houder is van het product?

5. Indien een van de voorgaande vragen ontkennend wordt beantwoord, 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, gelet op het doel van de richtlijn en in het licht van het in artikel 52, lid 1, juncto artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde evenredigheidsbeginsel, dan aldus worden uitgelegd dat een persoon die intracommunautaire verwervingen of importen van een bepaalde soort product heeft verricht, uitsluitend kan worden verplicht om veiligheidsvoorraden van hetzelfde soort product aan te leggen en in opslag te houden dat het voorwerp van de intracommunautaire verwervingen of importen 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: „richtlijn”), overweging 33, artikel 1, artikel 2, onder i) en j), artikel 3 en artikel 8

Verordening (EG) nr. 1099/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 betreffende energiestatistiek, artikel 2, onder d), bijlage B, hoofdstuk 4, punt 4.1, bijlage C, hoofdstuk 3, punt 3.1

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 17, lid 1, artikel 51, leden 1 en 2, artikel 52, leden 1 en 2

Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten, meer bepaald toelichting 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, 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 „Trade Express-L” OOD (hierna: „vennootschap”) intracommunautaire verwervingen opgegeven van 89,6 ton smeeroliën in verpakkingen met een nettogewicht van meer dan 1 liter/kilogram met de volgende GN-tariefcodes volgens de gecombineerde nomenclatuur: 2710 19 81, 2710 19 83, 2710 19 85, 2710 19 87, 2710 19 99 en 3403 19 80 (bijlage A, hoofdstuk 3.4, punt 3.4.20, van verordening [EG] nr. 1099/2008). De door de vennootschap ingevoerde oliën waren bestemd voor de verkoop. Er zijn geen aanwijzingen dat de vennootschap in 2020 economisch actief was met een andere in hoofdstuk 3.4, van bijlage A bij verordening (EG) nr. 1099/2008 vermelde productsoort of met stookolie.
- 2 In verband met voormelde intracommunautaire verwervingen van smeeroliën in 2020 heeft de vennootschap op 7 mei 2021 het bestreden bevel van de vicepresident van het staatsagentschap „staatsreserves en oorlogsvoorraden” van 29 april 2021 over het aanleggen van veiligheidsvoorraden (hierna: „bevel”) ontvangen. Bij dit bevel werd „Trade Express-L” OOD op grond van de artikelen 12 en 23 ZZNN is gelast om op eigen kosten en met eigen middelen de in artikel 2, lid 1, ZZNN bedoelde veiligheidsvoorraden zware stookolie met een omvang van 15,947 ton (vijftien ton en negenhonderdzevenenveertig 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 2021 tot en met 30 juni 2022.
- 3 Op 20 mei 2021 heeft de vennootschap beroep ingesteld tegen het bevel en daarmee de gerechtelijke procedure ingeleid voor de Administrativen sad Varna (bestuursrechter in eerste aanleg Varna, Bulgarije). Zij 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 als lasthebber 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.

- 4 De goederen die in 2021 het voorwerp waren van intracommunautaire verwervingen door de vennootschap, worden in de douanedocumenten als volgt omschreven door middel van TARIC-codes (volgens de gecombineerde nomenclatuur van de Europese Unie):
  - 2710 19 81 – motorolie, compressorolie, turbineolie
  - 2710 19 83 – hydraulische olie
  - 2710 19 85 – white oils, paraffinum liquidum
  - 2710 19 87 – versnellingsbakolie
  - 2710 19 99 – andere smeerolie en andere oliën
  - 3403 19 80 – andere.
- 5 In het gerechtelijke scheikundige rapport komt de deskundige – onder verwijzing naar punt 2, onder d) en f), van de aanvullende aantekeningen in hoofdstuk 27 van de gecombineerde nomenclatuur en naar hoofdstuk 3.4, punt 4.1, van bijlage B bij verordening (EG) nr. 1099/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 betreffende energiestatistieken – tot de slotsom dat de door de vennootschap ingevoerde goederen, die smeermiddelen zijn in de zin van hoofdstuk 3.4, punt 3.4.20, van bijlage A bij verordening (EG) nr. 1099/2008, tevens stookolie en energieproducten zijn in de zin van artikel 2, onder d), van verordening (EG) nr. 1099/2008. Ter terechtzitting heeft de deskundige uitdrukkelijk verklaard dat de door de vennootschap in 2020 ingevoerde producten geen grondstoffen zijn, maar individuele en gebruiksklare eindproducten die niet aan brandstoffen worden toegevoegd en evenmin in brandstof worden omgezet.
- 6 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.
- 7 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.
- 8 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.

- 9 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.

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

- 10 Bij het voor de verwijzende rechter bestreden bevel is de vennootschap, die in 2020 intracommunautaire verwervingen van smeeroliën had verricht, gelast veiligheidsvoorraden zware stookolie in een hoeveelheid van 15,947 ton aan te leggen en in opslag te houden voor de periode van 1 juli 2021 tot en met 30 juni 2022. Hierdoor werd een onderneming die een bepaalde soort aardolieproduct invoert, verplicht om een andere soort aardolieproduct aan te kopen en in opslag te houden.
- 11 Het is noodzakelijk om het Unierecht uit te leggen teneinde te verduidelijken in hoeverre de lidstaten bevoegd zijn te bepalen welke soorten producten in voorraad moeten worden gehouden en hoe ver hun bevoegdheden jegens de ondernemingen reiken, en met name welke precieze betekenis overweging 33, artikel 3, artikel 8 en artikel 2, onder i) en j), van de richtlijn hebben in het licht van de met de richtlijn nagestreefde doelstellingen en van de beginselen inzake de toepassing van het Unierecht, met name het evenredigheidsbeginsel. Volgens de verwijzende rechter zal op basis van de uitlegging van de richtlijn door het Hof van Justitie van de Europese Unie moeten worden onderzocht of het nationale recht de richtlijn rechtmatig omzet en of dienovereenkomstig aan de vennootschap een verplichting kan worden opgelegd om met name zware stookolie in opslag te houden.
- 12 Artikel 3 juncto artikel 2, onder j), van de richtlijn bepaalt het resultaat dat de lidstaten moeten bereiken met betrekking tot de veiligheidsvoorraden, te weten dat wordt gewaarborgd dat de olievoorraden („oil stocks” in de Engelse versie) permanent in welbepaalde hoeveelheden in opslag worden gehouden. In artikel 2, onder i), van de richtlijn worden olievoorraden (opnieuw „oil stocks” in de Engelse versie) gedefinieerd als de in hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening (EG) nr. 1099/2008 genoemde voorraden energieproducten. Hoofdstuk 3.4 van deze bijlage heeft als opschrift „Aardolie (ruwe olie en aardolieproducten)” en bevat 24 subgroepen. De richtlijn strekt er dus toe voorraden aan te leggen van alle – en niet slechts enkele – in hoofdstuk 3.4 van die bijlage genoemde producten. De nationale wetgeving voorziet in artikel 2, lid 1, ZZNN niet in de opslag van alle in hoofdstuk 3.4 van voornoemde bijlage vermelde producten, doch slechts van aardolie en vier andere aardolieproducten: 1. motorbenzine, 2. gasoliën, reactiemotorbrandstoffen van het kerosinetype en dieselbrandstof, 3. zware stookolie, 4. vloeibaar petroleumgas.
- 13 Een uitlegging van de relevante bepalingen van het Unierecht is in dit geval van belang om te bepalen of de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling die

- bepaalt dat de opslagverplichting met betrekking tot de veiligheidsvoorraden van energieproducten ook geldt voor degenen die voor commerciële doeleinden alleen de in hoofdstuk 3.4 van bijlage A bij verordening (EG) nr. 1099/2008 bedoelde smeeroliën invoeren, of dat smeeroliën „energieproducten” in de zin van artikel 2, onder i), van de richtlijn zijn, mede gelet op de definitie van „energieproducten” in artikel 2, onder d), van verordening (EG) nr. 1099/2008;
  - de soorten producten waarmee de veiligheidsvoorraden moeten worden aangelegd, beperkt.
- 14 Volgens de richtlijn kunnen de lidstaten – als maatregel om aan hun opslagverplichting te voldoen – ondernemingen (dat wil zeggen privaatrechtelijke rechtspersonen) hiervoor verantwoordelijk te maken en hun dus ook de verplichting opleggen om veiligheidsvoorraden aan te leggen en in opslag te houden. Bij het opleggen van dergelijke verplichtingen mogen de lidstaten echter niet afwijken van de beginselen en de doelstelling van de richtlijn, zoals deze doelstelling is omschreven in overweging 33 van die 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”*. Op basis van een systematische uitlegging van die doelstelling en van de eventuele maatregel waarbij aan ondernemingen (privaatrechtelijke rechtspersonen) een verplichting wordt opgelegd, alsmede gelet op het in artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde evenredigheidsbeginsel en op de beschreven feiten, betwijfelt de verwijzende rechter of de richtlijn niet aldus moet worden uitgelegd dat aan een onderneming slechts een opslagverplichting kan worden opgelegd met betrekking tot een energieproduct waarmee zij in de betreffende periode daadwerkelijk een economische activiteit heeft uitgeoefend en waaruit juist haar hoedanigheid van voorraadplichtige kan worden afgeleid.
- 15 De verwijzende rechter vraagt zich af 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 hoofdzakelijk 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.



- 16 De richtlijn heeft kennelijk niet tot doel voor bepaalde privaatrechtelijke rechtssubjecten financiële (heffingsachtige) verplichtingen in het leven te roepen. Integendeel, 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. Zo is het voor iemand die over een bepaald product beschikt en daarmee werkt, veel minder belastend om een deel daarvan als veiligheidsvoorraad aan te houden dan voor iemand die eerst bepaalde hoeveelheden van een product zou moeten kopen/lenen en opslaan omdat dit product niet onder zijn economische activiteit valt en dus buiten zijn activiteit valt. Dit zou in feite alleen maar een extra financiële last voor de onderneming betekenen, die noch een wettelijke belasting noch een vergoeding voor een bepaalde tegenprestatie is en ook niet gebaseerd is op de activiteit van de onderneming zelf (in het onderhavige geval bijvoorbeeld is een onderneming die in smeeroliën handelt, verplicht om een voorraad zware stookolie aan te leggen).
- 17 Verduidelijkt moet worden of de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale regeling als de Bulgaarse, die bepaalt dat iemand verplicht is veiligheidsvoorraden van een bepaalde soort energieproduct aan te leggen omdat hij een economische activiteit (invoer) heeft verricht met een andere soort olieproduct, zoals smeeroliën.
- 18 Er moet worden verduidelijkt of een nationale regeling als de Bulgaarse, op grond waarvan importeurs van smeeroliën kunnen worden verplicht om veiligheidsvoorraden aan te leggen, verenigbaar is met de richtlijn, alsmede of smeeroliën überhaupt „energieproducten” in de zin van artikel 2, onder d), van verordening (EG) nr. 1099/2008 zijn, ook al worden zij in bijlage A bij verordening (EG) nr. 1099/2008 als aardolieproducten worden vermeld.
- 19 Volgens de nationale wetgeving is eenieder die in het betreffende kalenderjaar een van de in de bijlage vermelde energieproducten heeft ingevoerd of intracommunautair naar het grondgebied van het land heeft gebracht, verplicht om veiligheidsvoorraden aan te leggen. Tegelijkertijd worden – in afwijking van de bovengenoemde bepalingen van de richtlijn – de soorten producten die in opslag moeten worden gehouden, in de nationale wetgeving 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 in de bijlage vermelde energieproducten heeft ingevoerd, verplicht is om veiligheidsvoorraden aan te leggen van een van de in artikel 2, lid 1, ZZNN vermelde producten.

- 20 De nationale wetgeving houdt geen rekening met de soort energieproduct die de betrokkene heeft ingevoerd, en met de vraag 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 dergelijke 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 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.
- 21 Met name bepaalt artikel 12, lid 11, ZZNN dat de invoer en/of levering via intracommunautaire verwervingen van smeeroliën (met inbegrip van basisoliën) de verplichting doet ontstaan om een voorraad zware stookolie aan te leggen. Dit doet zich ook voor in het onderhavige geval. De vennootschap had namelijk intracommunautaire verwervingen van smeeroliën (met inbegrip van basisoliën) verricht en werd bijgevolg verplicht om een voorraad zware stookolie aan te leggen zonder dat zij een voorraad smeeroliën mocht aanleggen.
- 22 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 deponhouder deze brandstof rechtmatig zelfstandig in opslag te kunnen houden (zonder een derde deponhouder 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 smeerolie.
- 23 De lijst van aardolieproducten die krachtens artikel 2, lid 1, ZZNN in opslag moeten worden gehouden, is veel korter dan de lijst van producten in hoofdstuk 3.4 van de bijlage waarnaar in artikel 2, onder i), van de richtlijn wordt verwezen.
- 24 Volgens de verwijzende rechter moet worden verduidelijkt of de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale regeling als de Bulgaarse, op grond waarvan iemand verplicht is om veiligheidsvoorraden van een bepaalde soort product aan te leggen omdat hij een economische activiteit (invoer) heeft verricht met een andere soort product.

- 25 De verwijzende rechter vreest dat de nationale wettelijke regeling in strijd is met de richtlijn, dat wil zeggen dat de richtlijn niet naar behoren is omgezet, hetgeen de rechtmatigheid van de bestreden bestuurshandeling – het bevel – zou aantasten.
- 26 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. Dit zou tot gevolg hebben dat de betreffende individuele bestuurshandeling in het kader van het beroep nietig zou moeten worden verklaard, aangezien de handhaving ervan onverenigbaar zou zijn met het Unierecht. Daarmee is tevens de redenering in de punten 21 en 2 van het arrest *Simmenthal* (C-106/77) in overeenstemming. De uitlegging van de richtlijn zou in het onderhavige geval verduidelijken of er al dan niet sprake is van een tegenstrijdigheid.
- 27 Krachtens artikel 288, derde alinea, VWEU is een richtlijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, maar wordt aan de nationale instanties de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. Richtlijnen zijn gericht tot de lidstaten. Deze instanties moeten uitvoeringsmaatregelen vaststellen die op nationaal niveau rechtsgevolgen hebben. Indien een richtlijn niet binnen de gestelde termijn wordt omgezet of op ontoereikende wijze wordt omgezet, zal zij ongetwijfeld niet het doel bereiken dat voor de lidstaten bindend is. Om dit te voorkomen, kunnen de nationale administratieve en rechterlijke instanties de niet naar behoren omgezette bepaling van de richtlijn rechtstreeks toepassen, met inachtneming van het beginsel van loyale samenwerking van artikel 4, lid 3, VEU. Voorwaarde hiervoor is echter dat de norm duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk is, dat wil zeggen de lidstaat geen beoordelingsruimte laat.
- 28 Met de door de verwijzende rechter 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 te vast te stellen teneinde de relevante doelstellingen te bereiken, en in hoeverre ondernemingen hiertoe kunnen worden verplicht.
- 29 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.
- 30 Volgens de verwijzende rechter zal de uitlegging van de richtlijn hem in casu in staat stellen om het geschil correct te beslechten, voor zover er twijfel bestaat over de juiste uitlegging van de richtlijn.