

Consultant Fiscal, Auditor Financiar - Adrian Beța

www.bentaconsult.ro ; adrian@bentaconsult.ro tel: 0723 530 139 Act normativ descărcat prin abonament Alerta Fiscală / Revista Prietenii Contabilității / Revista Prietenii Fiscalității

Cauza C-386 din 2024, Centro Petroli Roma Srl. Dreptul unui stat membru de a stabili o cantitate minimă de produse accizabile pe care trebuie să o comercializeze un antrepozit.

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

11 iunie 2026

„ Trimitere preliminară – Stat de drept – Independența judecătorilor – Articolul 267 TFUE – Obligație a instanțelor naționale de ultim grad de jurisdicție de a formula o cerere de decizie preliminară – Răspundere individuală a judecătorilor – Fiscalitate – Regim general al accizelor – Directiva 2008/118/CE – Articolul 16 alineatul (1) – Antrepozit fiscal – Deschidere și exploatare – Autorizare – Condiții – Stabilire prin reglementarea națională – Distincție în funcție de capacitatea de stocare a antrepozitelor – Criteriu referitor la existența unor «necesități operaționale reale și [a unei] nevoi efective de aprovizionare a instalației» pentru toate antrepozitele – Criteriu suplimentar privind livrarea unei cantități minime de produse într-o perioadă de referință sau dependența de un alt antrepozit fiscal pentru antrepozitele cu capacitate mică – Justificare – Principiul proporționalității ”

În cauza C-386/24,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italia), prin decizia din 29 mai 2024, primită de Curte la 30 mai 2024, în procedura

Centro Petroli Roma Srl

împotriva

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,

cu participarea:

IP Industrial SpA,

Eni SpA

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul I. Jarukaitis (raportor), președinte de cameră, domnul K. Lenaerts, președintele Curții, îndeplinind funcția de judecător al Camerei a patra, domnii M. Condranzi și N. Jääskinen și doamna R. Frendo, judecători,

Consultant Fiscal, Auditor Financiar - Adrian Beța

www.bentaconsult.ro ; adrian@bentaconsult.ro tel: 0723 530 139 Act normativ descărcat prin abonament Alerta Fiscală / Revista Prietenii Contabilității / Revista Prietenii Fiscalității

avocat general: domnul N. Emiliou,

grefier: domnul G. Chiapponi, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 10 iulie 2025,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Centro Petroli Roma Srl, de G. Corso, G. Pesce și F. Tedeschini, avocați;
- pentru guvernul italian, de S. Fiorentino și G. Palmieri, în calitate de agenți, asistați de A. Elefante și F. Meloncelli, avocați dello Stato;
- pentru Comisia Europeană, de M. Björkland, G. Meeßen, P. Rossi și C. Zois, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 9 octombrie 2025,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolelor 101-106 TFUE, a Directivei 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50, denumită în continuare „Directiva privind serviciile”) și a Directivei 2008/118/CE a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind regimul general al accizelor și de abrogare a Directivei 92/12/CEE (JO 2009, L 9, p. 12), astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2019/475 a Consiliului din 18 februarie 2019 (JO 2019, L 83, p. 42) (denumită în continuare „Directiva 2008/118”).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Centro Petroli Roma Srl, o societate de drept italian, pe de o parte, și Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Agenția Vămirilor și a Monopolurilor, Italia) (denumită în continuare „ADM”), pe de altă parte, în legătură cu decizia prin care aceasta a suspendat autorizația eliberată acestei societăți pentru exploatarea unui antrepozit comercial sub regimul antrepozitului fiscal.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii Europene

Directiva privind serviciile

Consultant Fiscal, Auditor Financiar - Adrian Beța

www.bentaconsult.ro ; adrian@bentaconsult.ro tel: 0723 530 139 Act normativ descărcat prin abonament Alerta Fiscală / Revista Prietenii Contabilității / Revista Prietenii Fiscalității

3 Considerentul (29) al Directivei privind serviciile are următorul cuprins:

„Ținând seama de faptul că tratatul prevede o bază juridică specifică pentru aspecte legate de fiscalitate și de instrumentele comunitare deja adoptate în acest domeniu, este necesar să se excludă sectorul fiscalității din domeniul de aplicare a prezentei directive.”

4 Articolul 2 alineatul (3) din această directivă prevede:

„Prezenta directivă nu se aplică în domeniul impozitării.”

5 Articolul 9 alineatul (1) din directiva menționată prevede:

„Statele membre nu impun ca accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acestora să se supună unui regim de autorizare decât în cazul în care sunt îndeplinite următoarele condiții:

- (a) regimul de autorizare nu este discriminatoriu în ceea ce îl privește pe prestatorul în cauză;
- (b) nevoia de un regim de autorizare se justifică printr-un motiv imperativ de interes general;
- (c) obiectivul urmărit nu poate fi atins printr-o măsură mai puțin restrictivă, în special din cauză că un control *a posteriori* ar avea loc prea târziu pentru a fi în mod real eficient.”

6 Articolul 14 din aceeași directivă prevede:

„Statele membre nu condiționează accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acestora pe teritoriul lor de oricare din următoarele cerințe:

[...]

- 5. aplicarea de la caz la caz a unui test economic care constă în supunerea acordării autorizației dovezii existenței unei nevoi economice sau a unei cereri a pieței, unei evaluări a efectelor economice potențiale sau curente a activității sau unei evaluări a adecvării activității în raport cu obiectivele planificării economice stabilite de autoritățile competente; această interdicție nu se referă la cerințele de planificare care nu vizează obiective economice, ci țin de motive imperative de interes general.

[...]”

7 Potrivit articolului 15 alineatul (2) din Directiva privind serviciile:

Consultant Fiscal, Auditor Financiar - Adrian Bența

www.bentaconsult.ro ; adrian@bentaconsult.ro tel: 0723 530 139 Act normativ descărcat prin abonament Alerta Fiscală / Revista Prietenii Contabilității / Revista Prietenii Fiscalității

„Statele membre examinează dacă sistemul lor juridic condiționează accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia de oricare dintre următoarele cerințe nediscriminatorii:

- (a) restricții cantitative sau teritoriale, în special sub forma limitărilor stabilite în funcție de populație sau a unei distanțe geografice minime între prestatori;

[...]”

- 8 Articolul 16 alineatul (1) al treilea paragraf din această directivă prevede:

„Statele membre nu pot condiționa accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia pe teritoriul lor de îndeplinirea oricăror cerințe care nu respectă următoarele principii:

[...]

- (b) necesitate: cerințele trebuie să fie justificate prin motive de ordine publică, de siguranță publică, de sănătate publică sau de protecție a mediului;
- (c) proporționalitate: cerințele trebuie să fie adecvate pentru a garanta îndeplinirea obiectivului urmărit și nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit.”

Directiva 2008/118

- 9 Considerentele (2), (15) și (16) ale Directivei 2008/118, care a fost abrogată, cu efect de la 13 februarie 2023, prin Directiva (UE) 2020/262 a Consiliului din 19 decembrie 2019 de stabilire a regimului general al accizelor (JO 2020, L 58, p. 4), aveau următorul cuprins:

„(2) Condițiile privind perceperea accizelor pentru produsele reglementate de Directiva 92/12/CEE a Consiliului din 25 februarie 1992 privind regimul general al produselor supuse accizelor și privind deținerea, circulația și monitorizarea acestor produse [(JO 1992, L 76, p. 1, Ediție specială, 09/vol. 1, p. 129)], denumite în continuare «produse accizabile», trebuie să rămână armonizate, pentru a se garanta buna funcționare a pieței interne.

[...]

- (15) Dat fiind faptul că trebuie să se realizeze controale la unitățile de producție și de depozitare pentru a se asigura perceperea datoriei fiscale, în scopul facilitării acestor controale este necesar să se mențină un sistem de antrepozite, supuse autorizării de către autoritățile competente.

(16) Este necesar, de asemenea, să se stabilească cerințe care trebuie îndeplinite de antrepozitarii autorizați, precum și de comercianții care nu au statut de antrepozitar autorizat.”

10 Articolul 4 din Directiva 2008/118 dispunea:

„În sensul prezentei directive și al dispozițiilor sale de punere în aplicare, se aplică următoarele definiții:

[...]

11. «antrepozit fiscal» înseamnă un loc în care produsele accizabile sunt produse, transformate, deținute, primite sau expediate în regim suspensiv de accize de către un antrepozitar autorizat în cadrul activității sale, sub rezerva anumitor condiții stabilite de autoritățile competente din statul membru în care se află antrepozitul fiscal.”

11 Potrivit articolului 10 din această directivă:

„(1) Atunci când s-a produs o neregulă în cursul unei deplasări a produselor accizabile în regim suspensiv de accize care a dus la eliberarea pentru consum a acestora în conformitate cu articolul 7 alineatul (2) litera (a), eliberarea pentru consum are loc în statul membru în care s-a produs neregula.

(2) În cazul în care, pe parcursul unei deplasări a produselor accizabile în regim suspensiv de accize, a fost depistată o neregulă care a dus la eliberarea pentru consum a acestora în conformitate cu articolul 7 alineatul (2) litera (a) și nu este posibil să se determine unde s-a produs neregula, se consideră că aceasta s-a produs în statul membru și la momentul în care aceasta a fost depistată.

[...]”

12 Articolul 15 din directiva menționată prevedea:

„(1) Fiecare stat membru își stabilește propriile norme privind producerea, transformarea și deținerea de produse accizabile, sub rezerva prezentei directive.

(2) Producția, transformarea și deținerea produselor accizabile, atunci când accizele nu au fost plătite, au loc într-un antrepozit fiscal.”

13 Potrivit articolului 16 din Directiva 2008/118:

„(1) Deschiderea și exploatarea unui antrepozit fiscal de un antrepozitar autorizat sunt supuse autorizării de către autoritățile competente din statul membru în care este situat antrepozitul fiscal.

Autorizația este supusă condițiilor pe care autoritățile au dreptul să le stabilească în scopul de a preveni orice fraudă sau abuz.

(2) Un antrepozitar autorizat are obligația:

(a) să furnizeze, dacă este necesar, o garanție pentru acoperirea riscului inerent producerii, transformării și deținerii de produse accizabile;

[...]"

14 Articolul 18 alineatul (1) din aceeași directivă prevedea:

„În condițiile stabilite de autoritățile competente din statul membru de expediție, acestea impun ca riscurile inerente deplasării în regim suspensiv de accize să fie acoperite printr-o garanție, depusă de antrepozitarul autorizat de expediție sau de expeditorul înregistrat.”

Dreptul italian

15 Articolul 1 alineatul 2 litera e) din decreto legislativo n. 504 – Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative (Decretul legislativ nr. 504, Textul unic al dispozițiilor legislative privind impozitele pe producție și consum și sancțiunile penale și administrative aferente) din 26 octombrie 1995 (GURI nr. 279 din 29 noiembrie 1995, supliment ordinar nr. 143) (denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 504/1995”), în versiunea aplicabilă litigiului principal, definește antrepozitul fiscal ca fiind instalația în care produsele accizabile sunt produse, transformate, deținute, primite sau expediate, în regim de suspendare a accizelor, în condițiile stabilite de administrația fiscală.

16 Potrivit articolului 23 alineatele 1, 3, 4 și 12 din acest decret legislativ:

„1. Regimul de antrepozit fiscal este autorizat:

a) în cazul rafinărilor și al altor instalații de producție în care se obțin produsele energetice menționate la articolul 21 alineatul 2 sau produsele energetice menționate la articolul 21 alineatul 3, atunci când sunt destinate carburării și arderii, precum și produsele accizabile în sensul articolului 21 alineatele 4 și 5;

b) pentru instalațiile petrochimice.

[...]

3. Gestionarea în regim de antrepozit fiscal poate fi autorizată, în cazul în care există nevoi operaționale și de aprovizionare reale ale instalației, pentru

Consultant Fiscal, Auditor Financiar - Adrian Bența

www.bentaconsult.ro ; adrian@bentaconsult.ro tel: 0723 530 139 Act normativ descărcat prin abonament Alerta Fiscală / Revista Prietenii Contabilității / Revista Prietenii Fiscalității

antrepozitele comerciale de gaz petrolier lichefiat cu o capacitate de cel puțin 400 de metri cubi și pentru antrepozitele comerciale de alte produse energetice cu o capacitate de minimum 10 000 de metri cubi.

4. Gestionarea în regim de antrepozit fiscal poate fi autorizată printre altele pentru antrepozitele comerciale de gaz petrolier lichefiat cu o capacitate mai mică de 400 metri cubi și pentru antrepozitele comerciale de alte produse energetice cu o capacitate mai mică de 10 000 de metri cubi atunci când, pe lângă condițiile prevăzute la alineatul 3, este îndeplinită cel puțin una dintre următoarele condiții:

- a) antrepozitul efectuează livrări de produse scutite de accize sau supuse unei accize reduse ori transferuri de produse energetice în cadrul unui regim suspensiv către țări din Uniunea Europeană sau către țări din afara Uniunii Europene, reprezentând în total cel puțin 30 % din totalul extracțiilor într-o perioadă de doi ani;
- b) antrepozitul este o anexă a unui antrepozit fiscal situată în imediata vecinătate și aparținând aceluiași grup de întreprinderi sau, dacă aparține unui alt proprietar, este destinat să funcționeze în mod permanent în serviciul respectivului antrepozit.

[...]

12. [ADM] verifică dacă sunt îndeplinite în continuare condițiile prevăzute la alineatul 4 și, în cazul în care nu se poate considera că sunt îndeplinite, autorizația prevăzută la acest alineat se suspendă până când se dovedește că au fost restabilite în termen de un an, la expirarea căruia autorizația este revocată. [...]"

- 17 Circulara nr. 14/D a ADM din 4 decembrie 2017 cuprinde directive de punere în aplicare a Decretului legislativ nr. 504/1995.

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 18 Centro Petroli Roma desfășoară activități de producere, transformare și comercializare de produse energetice, precum și de asistență, în materie fiscală, pentru instalații tehnologice de uz civil și industrial.
- 19 La 17 februarie 2016, aceasta a obținut eliberarea unei licențe pentru exploatarea unui antrepozit comercial în regim de antrepozit fiscal.
- 20 Prin Decizia nr. 13042/RU din 25 februarie 2020 (denumită în continuare „decizia de suspendare”), ADM a suspendat această licență ca urmare a faptului că aceasta nu îndeplinea criteriile prevăzute la articolul 23 alineatul 4 din Decretul legislativ

Consultant Fiscal, Auditor Financiar - Adrian Bența

www.bentaconsult.ro ; adrian@bentaconsult.ro tel: 0723 530 139 Act normativ descărcat prin abonament Alerta Fiscală / Revista Prietenii Contabilității / Revista Prietenii Fiscalității

nr. 504/1995, și anume cerințe referitoare la necesitatea operațională de aprovizionare a instalației și la cantitatea minimă de produse supuse unei rate reduse a accizelor în perioada de doi ani prevăzută de această dispoziție.

- 21 Centro Petroli Roma a introdus o acțiune în anularea acestei decizii și a Circularei nr. 14/D a ADM din 4 decembrie 2017 la Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, Italia).
- 22 Prin hotărârea din 16 februarie 2021, această instanță a respins acțiunea.
- 23 Centro Petroli Roma a formulat apel împotriva acestei hotărâri la Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), care este instanța de trimitere.
- 24 Această societate a invocat printre altele incompatibilitatea articolului 23 din Decretul legislativ nr. 504/1995 cu Directiva privind serviciile și cu Directiva 2008/118, precum și cu normele Tratatului FUE care protejează libera concurență. În consecință, aceasta a solicitat înlăturarea aplicării articolului 23 alineatele 3 și 4 din acest decret legislativ și, cu titlu subsidiar, sesizarea Curții cu titlu preliminar.
- 25 Prin decizia din 14 septembrie 2021, instanța de trimitere a hotărât să suspende judecarea cauzei și să sesizeze Curtea cu o primă cerere de decizie preliminară.
- 26 În această decizie, ea a subliniat, în primul rând, că, deși a considerat că reglementarea națională în discuție în litigiul cu care era sesizată este compatibilă cu dreptul Uniunii, ea considera necesar să solicite Curții, printr-o primă întrebare, precizări cu privire în esență la criteriile de punere în aplicare a teoriei „acte clair”, potrivit căreia o instanță națională ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac este exonerată de obligația sa de trimitere preliminară atunci când interpretarea corectă a dreptului Uniunii se impune cu o asemenea evidență încât nu mai lasă loc niciunei îndoieli rezonabile.
- 27 În special, instanța de trimitere exprima îndoieli cu privire la aspectul dacă o instanță națională de ultim grad este obligată să dovedească în detaliu că instanțele de ultim grad din celelalte state membre și Curtea ar efectua aceeași interpretare a dreptului Uniunii.
- 28 În al doilea rând, instanța de trimitere a arătat că, în temeiul dispozițiilor care reglementează răspunderea civilă a instanțelor supreme italiene, răspunderea magistraților care compun instanța de ultim grad poate fi angajată în cazul neîndeplinirii obligației de trimitere preliminară, în temeiul articolului 2 alineatul 3 bis din legge n. 117. – Risarcimento dei danni cagionati nell’esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati (Legea nr. 117 privind repararea prejudiciilor cauzate în exercitarea funcțiilor judiciare și răspunderea civilă a

magistraților) din 13 aprilie 1988 (GURI nr. 88 din 15 aprilie 1988, p. 3), în versiunea aplicabilă litigiului principal (denumită în continuare „Legea nr. 117/1988”). Într-adevăr, această dispoziție ar prevedea astfel că, pentru a stabili cazurile de încălcare vădită a dreptului Uniunii printr-un act sau o măsură, trebuie să se țină seama printre altele de neîndeplinirea obligației de trimitere preliminară, precum și de faptul că actul sau măsura în discuție este contrară interpretării date de Curte.

- 29 Ar rezulta că, pentru a evita expunerea membrilor lor la o acțiune în despăgubire, instanțele italiene de ultim grad de jurisdicție ar fi obligate să efectueze în mod sistematic o trimitere preliminară, inclusiv atunci când consideră că interpretarea dreptului Uniunii se impune cu o asemenea evidență încât nu lasă loc niciunei îndoieli rezonabile.
- 30 Având îndoieli cu privire la compatibilitatea cu dreptul Uniunii a unui astfel de regim de răspundere a judecătorilor, instanța de trimitere a adresat de asemenea Curții întrebarea dacă articolul 267 TFUE, interpretat în lumina principiilor independenței judecătorilor și duratei rezonabile a procedurii, trebuie interpretat în sensul că se opune ca o instanță supremă națională care a respins o cerere de trimitere preliminară să poată face obiectul unei acțiuni în răspundere civilă și disciplinară.
- 31 În al treilea rând, în cazul în care Curtea ar fi apreciat că o instanță de ultim grad nu poate fi exonerată de obligația sa de trimitere preliminară decât cu condiția de a demonstra în detaliu că instanțele de ultim grad de jurisdicție din celelalte state membre și Curtea ar furniza aceeași interpretare a dreptului Uniunii, instanța de trimitere a adresat Curții o întrebare preliminară referitoare la interpretarea Directivei privind serviciile și a Directivei 2008/118, precum și a articolelor 101-106 TFUE, sugerată de reclamanta din cauza cu care era sesizată instanța de trimitere.
- 32 Prin Ordonanța din 15 decembrie 2022, Centro Petroli Roma (C-597/21, EU:C:2022:1010), Curtea a statuat, ca răspuns la prima întrebare, că articolul 267 TFUE trebuie interpretat în sensul că o instanță națională ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern se poate abține să adreseze Curții o întrebare privind interpretarea dreptului Uniunii și o poate soluționa pe propria sa răspundere atunci când interpretarea corectă a dreptului Uniunii se impune cu o asemenea evidență încât nu lasă loc niciunei îndoieli rezonabile, existența unei asemenea eventualități trebuind să fie evaluată în funcție de caracteristicile proprii dreptului Uniunii, de dificultățile specifice pe care le prezintă interpretarea sa și de riscul unor divergențe de jurisprudență în cadrul Uniunii.
- 33 În această privință, Curtea a precizat că această instanță națională nu este obligată să dovedească în detaliu că celelalte instanțe de ultim grad de jurisdicție din statele

Consultant Fiscal, Auditor Financiar - Adrian Beța

www.bentaconsult.ro ; adrian@bentaconsult.ro tel: 0723 530 139 Act normativ descărcat prin abonament Alerta Fiscală / Revista Prietenii Contabilității / Revista Prietenii Fiscalității

membre și Curtea ar furniza aceeași interpretare a dreptului Uniunii, ci, potrivit unei aprecieri care ține seama de aceste elemente, trebuie să fi dobândit convingerea că aceeași evidență s-ar impune și acestor alte instanțe naționale și Curții.

- 34 La punctele 63-65 din această ordonanță, Curtea a considerat că a doua întrebare, menționată la punctul 30 din respectiva hotărâre, era vădit inadmisibilă, din moment ce reieșea în mod vădit că nu avea nicio legătură cu obiectul litigiului cu care era sesizată instanța de trimitere.
- 35 La punctul 66 din ordonanța menționată, Curtea a arătat că a treia întrebare, menționată la punctul 31 din respectiva hotărâre, nu era adresată decât în cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare și a dedus de aici, având în vedere răspunsul dat la aceasta, că nu era necesar să se răspundă la a treia întrebare.
- 36 În urma aceleiași ordonanțe, instanța de trimitere, care arată că reclamanta din litigiul cu care este sesizată și-a reiterat cererea de decizie preliminară, apreciază că persistă anumite motive care au determinat-o să solicite Curții să se pronunțe cu privire la aspectul dacă dreptul Uniunii se opune unei dispoziții naționale precum articolul 23 din Decretul legislativ nr. 504/1995.
- 37 În plus, în ceea ce privește problema referitoare la regimul răspunderii judecătorilor instituit prin Legea nr. 117/1988, această instanță consideră oportun să supună soluția pe care intenționează să o dea acestei întrebări eventualei aprecieri a Curții, pentru ca aceasta să ofere un răspuns, chiar și cu titlu incident. Instanța de trimitere subliniază, în acest scop, că un răspuns la întrebarea menționată îi pare esențial pentru a garanta buna funcționare a sistemului de cooperare între instanțele naționale și Curte, reprezentat de mecanismul trimiterii preliminare.
- 38 În această privință, ea indică faptul că datele statistice arată că numărul de trimiteri preliminare pe care le efectuează este dintotdeauna mai ridicat decât cel al trimiterilor efectuate de instanțele administrative supreme din alte state membre și stabilesc o formă de automatism în practica sa de trimitere preliminară, inclusiv în prezența unui „acte clair”.
- 39 Această situație ar rezulta, în parte, din Legea nr. 117/1988, care, întrucât prevede că, pentru a aprecia răspunderea judecătorilor în cazul încălcării vădite a dreptului Uniunii de către aceștia, trebuie să se țină seama de nerespectarea obligației de trimitere preliminară, i-ar putea influența pe judecători, încurajându-i să formuleze întrebări preliminare, chiar dacă acestea ar fi vădit inadmisibile, pentru a se proteja împotriva riscului unei eventuale acțiuni în răspundere.

- 40 Instanța de trimitere consideră că Hotărârea din 6 octombrie 2021, Consorzio Italian Management și Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799), furnizează elemente de interpretare utile pentru a aprecia compatibilitatea acestui regim de răspundere a judecătorilor cu dreptul Uniunii. În această hotărâre s-a amintit că trimiterea preliminară constituie un instrument de cooperare între instanțe, iar nu o cale de atac deschisă părților, care nu pot priva instanțele naționale de independența lor, obligându-le să formuleze o cerere de decizie preliminară. Totuși, această împrejurare nu ar exclude obligația instanțelor naționale de ultim grad de jurisdicție de a examina cererea de trimitere preliminară prezentată de aceste părți cu toată atenția necesară și pe cea de a expune împrejurările care permit să nu se procedeze la o astfel de trimitere, motivându-și decizia în această privință.
- 41 În măsura în care din această hotărâre, precum și din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului ar rezulta că este suficient ca refuzul trimiterii preliminare să fie motivat pentru ca nicio încălcare a dreptului Uniunii să nu poată fi constatată, Legea nr. 117/1988 ar putea fi interpretată în sensul că răspunderea instanțelor pentru lipsa unei trimiteri preliminare nu ar trebui să poată fi angajată decât în cazul neîndeplinirii obligației de motivare a unui astfel de refuz. Soluția contrară, care ar consta în a permite ca răspunderea civilă a instanțelor de ultim grad de jurisdicție să poată fi angajată ca urmare a lipsei sesizării automate a Curții după ce una dintre părțile în litigiu a propus o întrebare preliminară, ar fi incompatibilă cu dreptul Uniunii și ar risca să priveze instanțele naționale de independența lor.
- 42 În ceea ce privește problema de fond referitoare la compatibilitatea cu dreptul Uniunii a reglementării naționale în discuție în fața sa, instanța de trimitere arată că, în opinia sa, Decretul legislativ nr. 504/1995 nu încalcă nici Directiva privind serviciile, nici articolele 101-106 TFUE. Într-adevăr, regimul antrepozitului fiscal, în măsura în care nu ar permite întreprinderilor decât să primească, să dețină și să deplaseze produse energetice în regim suspensiv de accize, ar constitui în principal un avantaj fiscal. Din moment ce acest regim nu ar opera pe plan „comercial”, el nu ar avea incidență asupra liberei prestări a serviciilor. Pe de altă parte, Directiva privind serviciile nu ar reglementa aspectele fiscale ale prestărilor de servicii.
- 43 Această reglementare națională nu ar fi contrară nici Directivei 2008/118, din moment ce aceasta ar prevedea criterii obiective și ar urmări prevenirea fraudei și a abuzurilor. Astfel, riscul ca întreprinderea care beneficiază de regimul antrepozitului fiscal să nu exercite în mod efectiv o activitate economică și să utilizeze antrepozitul ca simplu expeditor pentru a se sustrage de la plata accizelor ar fi mai mic dacă acesta este de o mare dimensiune operațională.

44 În aceste condiții, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Interpretarea corectă a articolelor 101-106 TFUE și a cadrului juridic prevăzut de [Directiva privind serviciile și de Directiva 2008/118] se opune unei reglementări naționale precum cea care poate fi dedusă din articolul 23 alineatul 3 din [Decretul legislativ nr. 504/1995], care prevede că [g]estionarea în regim de antrepozit fiscal poate fi autorizată, în cazul în care există nevoi operaționale și de aprovizionare reale ale instalației, pentru antrepozitele comerciale de gaz petrolier lichefiat cu o capacitate de cel puțin 400 de metri cubi și pentru antrepozitele comerciale de alte produse energetice cu o capacitate de minimum 10 000 de metri cubi [...]?
- 2) Interpretarea corectă a articolelor 101-106 TFUE și a cadrului juridic prevăzut de [Directiva privind serviciile și de Directiva 2008/118] se opune unei reglementări naționale precum cea care poate fi dedusă din articolul 23 alineatul 4 literele a) și b) din Decretul legislativ nr. 504/[1995] [...], care prevede că [...] gestionarea în regim de antrepozit fiscal poate fi autorizată în special pentru antrepozitele comerciale de gaz petrolier lichefiat cu o capacitate mai mică de 400 metri cubi și pentru antrepozitele comerciale de alte produse energetice cu o capacitate mai mică de 10 000 de metri cubi atunci când, pe lângă condițiile prevăzute la alineatul 3 [al acestui articol], este îndeplinită cel puțin una dintre următoarele condiții:
 - antrepozitul efectuează livrări de produse scutite de accize sau supuse unei accize reduse ori transferuri de produse energetice în cadrul unui regim suspensiv către țări din Uniunea Europeană sau către țări din afara Uniunii Europene, reprezentând în total cel puțin 30 % din totalul extracțiilor într-o perioadă de doi ani;
 - antrepozitul este o anexă a unui antrepozit fiscal situată în imediata vecinătate și aparținând aceluiași grup de întreprinderi sau, dacă aparține unui alt proprietar, este destinat să funcționeze în mod permanent în serviciul respectivului antrepozit?
- 3) Interpretarea și aplicarea corectă a principiului proporționalității coroborat cu articolele 101-106 TFUE și cu cadrul juridic prevăzut de [Directiva privind serviciile și Directiva 2008/118] și în special de articolul 9, de articolul 14 punctul 5 și de articolul 15 alineatul (2) din Directiva [privind serviciile] se opun unor măsuri de reglementare (circulare, regulamente sau alte acte) adoptate de autoritatea națională cu scopul de a clarifica, prin completarea acestora, condițiile menționate la articolul 23 alineatul 4 literele a) și b) din Decretul legislativ nr. 504/[1995] [...]?”

Cu privire la admisibilitate

Cu privire la admisibilitatea cererii de decizie preliminară în ansamblul său

- 45 Guvernul italian invocă inadmisibilitatea cererii de decizie preliminară în ansamblul său pentru motivul că instanța de trimitere nu are nicio îndoială rezonabilă cu privire la interpretarea dreptului Uniunii și este convinsă de compatibilitatea reglementării naționale în discuție în litigiul principal cu acest drept.
- 46 Cu toate acestea, este necesar să se arate că, contrar celor susținute de guvernul menționat, această instanță de trimitere consideră că subzistă o „îndoială rezonabilă” cu privire la interpretarea unor dispoziții ale dreptului Uniunii în raport cu reglementarea națională în discuție în litigiul principal, chiar dacă această „îndoială rezonabilă” se înscrie într-un context în care instanța de trimitere justifică sesizarea Curții în principal prin faptul că se teme că răspunderea personală a judecătorilor care o compun ar fi pusă în discuție de reclamanta din litigiul principal, în temeiul articolului 2 alineatul 3 din Legea nr. 117/1988, în cazul în care instanța menționată ar refuza să admită cererea de trimitere preliminară formulată în fața sa de această reclamantă.
- 47 În acest context special, este util să se amintească în prealabil că stabilirea unui regim de răspundere a judecătorilor pentru prejudiciile rezultate dintr-o eroare judiciară săvârșită de aceștia sau a unui regim de răspundere disciplinară a judecătorilor ține de organizarea justiției și, prin urmare, de competența statelor membre, sub rezerva respectării dreptului Uniunii și, în consecință, a cerințelor care decurg din acesta, în special a celei de independență a instanțelor chemate să statueze cu privire la chestiuni legate de aplicarea sau de interpretarea dreptului menționat, pentru a garanta justițiabililor protecția jurisdicțională efectivă impusă la articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE [a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” ș.a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, punctele 229 și 230, precum și Hotărârea din 15 iulie 2021, Comisia/Polonia (Regimul disciplinar al judecătorilor), C-791/19, EU:C:2021:596, punctul 136].
- 48 Or, recunoașterea unui principiu al răspunderii personale a judecătorilor pentru hotărârile judecătorești presupune un risc de ingerință în independența lor întrucât poate influența luarea deciziei de către cei care au îndatorirea de a judeca (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” ș.a. C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, punctul 232).

- 49 Pentru a menține această independență, este important ca această răspundere să nu poată fi angajată decât în cazuri cu totul excepționale de comportamente grave și total impardonabile din partea judecătorilor, care constau de exemplu în încălcarea deliberată și cu rea-credință sau într-o neglijență deosebit de gravă și de grosieră a normelor de drept național și de drept al Uniunii sau în căderea în arbitrarul ori în denegare de dreptate și să fie încadrată de criterii obiective și verificabile, referitoare la imperative legate de buna administrare a justiției, precum și de garanții care urmăresc evitarea oricărui risc de presiuni externe asupra conținutului hotărârilor judecătorești [a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2021, Euro Box Promotion ș.a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 și C-840/19, EU:C:2021:1034, punctele 238 și 240, Hotărârea din 22 februarie 2022, RS (Efectul deciziilor unei curți constituționale), C-430/21, EU:C:2022:99, punctul 83, precum și Hotărârea din 5 iunie 2023, Comisia/Polonia (Independența și viața privată a judecătorilor), C-204/21, EU:C:2023:442, punctele 126 și 127, precum și jurisprudența citată].
- 50 În acest cadru, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, o instanță națională ale cărei decizii nu sunt supuse unei căi de atac în dreptul intern nu poate fi exonerată de obligația prevăzută la articolul 267 al treilea paragraf TFUE decât atunci când constată că problema invocată nu este relevantă sau că dispoziția de drept al Uniunii în cauză a făcut deja obiectul unei interpretări din partea Curții ori că interpretarea corectă a dreptului Uniunii se impune cu o asemenea evidență încât nu mai lasă loc niciunei îndoieli rezonabile (Hotărârea din 6 octombrie 1982, Cilfit, 283/81, EU:C:1982:335, punctul 21, precum și Hotărârea din 6 octombrie 2021, Consorzio Italian Management și Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, punctul 33) (denumite în continuare „cele trei excepții Cilfit”).
- 51 Instanțele naționale ale căror decizii nu sunt supuse unei căi de atac în dreptul intern trebuie astfel să aprecieze pe propria răspundere, în mod independent și cu toată atenția necesară, dacă sunt obligate să sesizeze Curtea cu o problemă de drept al Uniunii care a fost invocată în fața lor sau dacă, dimpotrivă, pot fi scutite de această obligație în măsura în care este aplicabilă una dintre cele trei excepții Cilfit (Hotărârea din 24 martie 2026, Remling, C-767/23, EU:C:2026:243, punctul 22 și jurisprudența citată).
- 52 În această privință, din sistemul instituit prin articolul 267 TFUE, interpretat în lumina articolului 47 al doilea paragraf din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, rezultă că, în cazul în care o instanță națională ale cărei decizii nu sunt supuse unei căi de atac în dreptul intern apreciază că se află în prezența uneia dintre cele trei excepții Cilfit și consideră, în consecință, că este exonerată de obligația de a sesiza Curtea cu titlu preliminar, prevăzută la articolul 267 al treilea paragraf TFUE, motivarea deciziei sale trebuie să evidențieze fie că chestiunea de

drept al Uniunii invocată nu este relevantă pentru soluționarea litigiului cu care este sesizată, fie că interpretarea dispoziției în cauză a dreptului Uniunii se întemeiază pe jurisprudența Curții, fie, în lipsa unei asemenea jurisprudențe, că interpretarea dreptului Uniunii s-a impus instanței naționale de ultim grad de jurisdicție cu o evidență care nu lasă loc niciunei îndoieli rezonabile (Hotărârea din 6 octombrie 2021, Consorzio Italian Management și Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, punctul 51, precum și Hotărârea din 24 martie 2026, Remling, C-767/23, EU:C:2026:243, punctul 23).

- 53 În ceea ce privește excepția întemeiată pe „acte clair”, care este vizată în mod special de instanța de trimitere, obligația de motivare menționată la punctul precedent din prezenta hotărâre obligă la demonstrarea faptului că interpretarea corectă a dreptului Uniunii se impune cu o asemenea evidență încât nu lasă loc niciunei îndoieli rezonabile atunci când existența unei astfel de eventualități trebuie evaluată în funcție de caracteristicile proprii dreptului Uniunii, de dificultățile deosebite pe care le prezintă interpretarea sa și de riscul unor divergențe de jurisprudență în cadrul Uniunii. O instanță națională ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac trebuie să indice, având în vedere aceste elemente, motivul pentru care a dobândit convingerea că acest aspect se impune într-un mod la fel de evident și celorlalte instanțe naționale ale căror decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac și Curții. Această instanță națională nu este însă obligată să demonstreze în mod detaliat că aceste alte instanțe naționale și Curtea ar efectua aceeași interpretare (Hotărârea din 24 martie 2026, Remling, C-767/23, EU:C:2026:243, punctul 37).
- 54 Rezultă că, în cazurile cu totul excepționale identificate de jurisprudența menționată la punctul 49 din prezenta hotărâre, răspunderea individuală a judecătorilor unei instanțe naționale ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac, care a respectat obligația de motivare descrisă la punctul precedent din prezenta hotărâre, nu poate fi angajată pentru simplul motiv că acești judecători nu au admis o cerere de trimitere preliminară pe care părțile le-o adresaseră.
- 55 În orice caz, trebuie amintit că unei instanțe naționale nu i se interzice nicidecum să adreseze Curții o întrebare preliminară al cărei răspuns nu lasă loc niciunei îndoieli rezonabile. Astfel, chiar presupunând că aceasta ar fi situația, cererea de decizie preliminară care cuprinde o asemenea întrebare nu devine totuși inadmisibilă [Hotărârea din 18 iunie 2024, Bundesrepublik Deutschland (Efectul unei decizii de acordare a statutului de refugiat), C-753/22, EU:C:2024:524, punctul 46 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 1 august 2025, Voore Mets și Lemeks Põlva, C-784/23, EU:C:2025:609, punctul 32].

- 56 În orice caz, revine numai instanței naționale sesizate cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată competența să aprecieze, în raport cu particularitățile cauzei, atât necesitatea unei hotărâri preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinenta întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, din moment ce întrebările adresate au ca obiect interpretarea sau validitatea unei norme de drept al Uniunii, Curtea este în principiu obligată să se pronunțe (a se vedea Hotărârea din 21 aprilie 1988, Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, punctul 8, și Hotărârea din 5 februarie 2026, Fidenato, C-364/24 și C-393/24, EU:C:2026:67, punctul 28). Rezultă că întrebările privind dreptul Uniunii beneficiază de o prezumție de relevanță. Refuzul Curții de a statua cu privire la o întrebare preliminară adresată de o instanță națională nu este posibil decât atunci când este evident că interpretarea sau aprecierea validității unei norme de drept al Uniunii, solicitată de instanța de trimitere, nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, când problema este de natură ipotetică sau când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate (a se vedea Hotărârea din 13 iulie 2000, Idéal tourisme, C-36/99, EU:C:2000:405, punctul 20, și Hotărârea din 5 februarie 2026, Fidenato, C-364/24 și C-393/24, EU:C:2026:67, punctul 29).
- 57 Or, în speță, instanța de trimitere a indicat în mod precis motivele pentru care consideră că răspunsul la întrebările preliminare este necesar pentru soluționarea litigiului cu care este sesizată. În consecință, nu este evident că interpretarea solicitată nu are nicio legătură cu obiectul sau cu realitatea litigiului principal.
- 58 Prin urmare, cauza de inadmisibilitate invocată de guvernul italian nu poate fi admisă.

Cu privire la admisibilitatea întrebărilor preliminare în măsura în care privesc interpretarea dreptului concurenței al Uniunii

- 59 Comisia Europeană susține că întrebările adresate de instanța de trimitere sunt inadmisibile în măsura în care privesc interpretarea articolelor 101-106 TFUE, pentru care instanța de trimitere nu a furnizat elementele de fapt sau de drept care să indice modul în care reglementarea națională în discuție în litigiul principal ar încălca normele de concurență ale Uniunii.
- 60 Trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul cooperării dintre Curte și instanțele naționale, necesitatea de a ajunge la o interpretare a dreptului Uniunii care să fie utilă instanței naționale presupune ca aceasta să respecte cu strictețe cerințele privind conținutul unei cereri de decizie preliminară și care figurează explicit la articolul 94 din Regulamentul de procedură al Curții pe care instanța de trimitere se prezumă că îl cunoaște (Hotărârea din 19 aprilie 2018,

Consorzio Italian Management și Catania Multiservizi, C-152/17, EU:C:2018:264, punctul 21). Pe de altă parte, aceste cerințe sunt amintite la punctele 13, 15 și 16 din Recomandările Curții de Justiție a Uniunii Europene în atenția instanțelor naționale, referitoare la efectuarea trimiterilor preliminare (JO 2019, C 380, p. 1), care figurează în prezent la punctele 13, 15 și 16 din noua versiune a Recomandărilor în atenția instanțelor naționale, referitoare la efectuarea trimiterilor preliminare (JO C, C/2024/6008).

- 61 Astfel, este printre altele indispensabil, după cum se arată la articolul 94 litera (c) din Regulamentul de procedură, ca decizia de trimitere să conțină expunerea motivelor care au condus instanța de trimitere să reflecteze asupra interpretării sau a validității anumitor dispoziții ale dreptului Uniunii, precum și legătura pe care o stabilește între aceste dispoziții și legislația națională aplicabilă litigiului principal (Hotărârea din 19 aprilie 2018, Consorzio Italian Management și Catania Multiservizi, C-152/17, EU:C:2018:264, punctul 22).
- 62 În speță, instanța de trimitere solicită interpretarea articolelor 101-106 TFUE limitându-se să indice că problema de a interpreta principiile dreptului concurenței al Uniunii este pertinentă și că decizia de suspendare ar putea fi nelegală în măsura în care ar aduce atingere acestor principii. Aceasta nu furnizează nicio explicație concretă cu privire la relevanța articolelor 101-106 TFUE pentru soluționarea litigiului principal și nu arată legătura pe care o stabilește între aceste articole și reglementarea națională în discuție în litigiul principal.
- 63 Rezultă că întrebările preliminare sunt inadmisibile în măsura în care privesc interpretarea articolelor menționate.

Cu privire la admisibilitatea celei de a doua întrebări preliminare

- 64 Guvernul italian apreciază că a doua întrebare preliminară este inadmisibilă în măsura în care privește conformitatea cu dreptul Uniunii a articolului 23 alineatul 4 litera b) din Decretul legislativ nr. 504/1995. Astfel, întrebarea adresată în această privință nu ar fi necesară pentru soluționarea litigiului principal din moment ce instanța de trimitere ar fi constatat în mod expres că decizia de suspendare fusese adoptată pentru nerespectarea criteriilor cantitative prevăzute la articolul 23 alineatul 3 și alineatul 4 litera a) din Decretul legislativ nr. 504/1995.
- 65 În această privință, trebuie amintit că, în temeiul jurisprudenței constante menționate la punctul 56 din prezenta hotărâre, respingerea de către Curte a unei cereri formulate de o instanță națională nu este posibilă decât atunci când este evident că interpretarea sau aprecierea validității unei norme de drept al Uniunii, solicitată de instanța de trimitere, nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, când problema este de natură ipotetică sau când Curtea nu

dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate.

- 66 În speță, deși instanța de trimitere a arătat că decizia de suspendare fusese motivată de nerespectarea de către reclamanta din litigiul principal a criteriilor cantitative enunțate la articolul 23 alineatul 3 și alineatul 4 litera a) din Decretul legislativ nr. 504/1995, trebuie să se constate că condiția prevăzută la acest articol 23 alineatul 4 litera a) și cea prevăzută la articolul 23 alineatul 4 litera b) din acest decret legislativ prezintă un caracter alternativ. Or, din cererea de decizie preliminară nu reiese că, în temeiul normelor procedurale naționale, reclamanta din litigiul principal nu ar avea dreptul să conteste în fața instanței de trimitere decizia de suspendare invocând împrejurarea că îndeplinește condiția prevăzută la articolul 23 alineatul 4 litera b) din decretul legislativ menționat.
- 67 În aceste condiții, având în vedere elementele de care dispune Curtea, nu este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii în această a doua întrebare, în măsura în care vizează articolul 23 alineatul 4 litera b) din Decretul legislativ nr. 504/1995, nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal.
- 68 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se constate că a doua întrebare preliminară este admisibilă.

Cu privire la întrebările preliminare

- 69 Prin intermediul întrebărilor formulate, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 9 alineatul (1), articolul 14 punctul 5, articolul 15 alineatul (2) litera (a) și articolul 16 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva privind serviciile, precum și articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2008/118 trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale, completată, dacă este cazul, cu măsuri de punere în aplicare, care condiționează autorizarea de a gestiona antrepozite comerciale de gaz petrolier lichefiat cu o capacitate mai mică de 400 de metri cubi și antrepozite comerciale de alte produse energetice cu o capacitate mai mică de 10 000 metri cubi în regimul de antrepozit fiscal de existența unor „nevoi operaționale și de aprovizionare reale ale instalației”, precum și de condiția alternativă potrivit căreia fie antrepozitul în cauză efectuează livrări de produse scutite de accize sau supuse unor accize reduse ori transferuri de produse energetice în cadrul unui regim suspensiv de aceste accize către state membre ori chiar exporturi către țări terțe reprezentând în total cel puțin 30 % din totalul extracțiilor într-o perioadă de doi ani, fie acest antrepozit este o anexă a unui antrepozit fiscal situată în imediata vecinătate și aparținând aceluiași grup de întreprinderi sau, dacă aparține unui alt proprietar, este destinat să funcționeze în mod permanent în serviciul acestui alt antrepozit fiscal.

- 70 Întrucât instanța de trimitere a făcut trimitere în întrebările sale preliminare atât la Directiva privind serviciile, cât și la Directiva 2008/118, este necesar să se constate, cu titlu introductiv, că numai a doua dintre aceste două directive este aplicabilă litigiului principal.
- 71 Astfel, potrivit articolului 2 alineatul (3) din Directiva privind serviciile, aceasta nu se aplică în materie fiscală. După cum reiese din considerentul (29) al acestei directive, această excludere se explică prin faptul că Tratatul FUE prevede o bază juridică specifică pentru aspecte legate de fiscalitate și că, ținând seama de instrumentele de drept al Uniunii deja adoptate în acest domeniu, este necesar să se excludă sectorul fiscalității din domeniul de aplicare al directivei menționate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 decembrie 2022, Airbnb Ireland și Airbnb Payments UK, C-83/21, EU:C:2022:1018, punctul 27).
- 72 În speță, este cert că reglementarea națională în discuție în litigiul principal stabilește condițiile în care gestionarea unui antrepozit în regim suspensiv de accize poate fi autorizată de ADM. Prin urmare, această reglementare pune în aplicare articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2008/118 care prevede că deschiderea și exploatarea unui antrepozit fiscal de un antrepozitar autorizat sunt supuse autorizării de către autoritățile competente din statul membru în care este situat antrepozitul fiscal. Or, trebuie amintit că această directivă a fost adoptată în temeiul articolului 93 CE, devenit articolul 113 TFUE. Această primă dispoziție, care figura în cadrul capitolului 2, intitulat „Dispoziții fiscale”, din titlul VI din Tratatul CE, conferea Consiliului Uniunii Europene competența de a adopta dispoziții referitoare la armonizarea legislațiilor privind impozitul pe cifra de afaceri, accizele și alte impozite indirecte, în măsura în care această armonizare era necesară pentru a asigura instituirea și funcționarea pieței interne.
- 73 Prin urmare, întrucât reglementarea națională în discuție în litigiul principal se încadrează în materia fiscală, rezultă că Directiva privind serviciile nu este aplicabilă litigiului principal, astfel încât nu este necesar să se statueze cu privire la interpretarea dispozițiilor acestei directive menționate de instanța de trimitere.
- 74 Prin urmare, întrebările preliminare trebuie examinate numai în raport cu Directiva 2008/118.
- 75 Din articolul 15 alineatul (1) din această directivă rezultă că revine fiecărui stat membru sarcina de a-și stabili propriile norme privind producerea, transformarea și deținerea de produse accizabile, sub rezerva prezentei directive. Alineatul (2) al acestui articol 15 indică în plus că producția, transformarea și deținerea unor astfel de produse atunci când accizele nu au fost plătite au loc într-un antrepozit fiscal.

- 76 În ceea ce privește regimul de autorizare a unui asemenea antrepozit, articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2008/118 precizează, pe de o parte, la primul paragraf, că deschiderea și exploatarea unui antrepozit fiscal de un antrepozitar autorizat sunt supuse autorizării de către autoritățile competente din statul membru în care este situat antrepozitul fiscal și, pe de altă parte, la al doilea paragraf, că această autorizație este supusă „condițiilor pe care autoritățile au dreptul să le stabilească în scopul de a preveni orice fraudă sau abuz”.
- 77 În această ultimă privință, reiese dintr-o jurisprudență constantă că, în domeniul de aplicare al Directivei 2008/118, care are ca obiectiv stabilirea unui regim general armonizat al accizelor, în general, prevenirea fraudei și a abuzurilor constituie un obiectiv comun atât al dreptului Uniunii, cât și al dreptului statelor membre. Astfel, pe de o parte, acestea din urmă au un interes legitim să ia măsurile adecvate pentru protejarea intereselor lor financiare, iar pe de altă parte, combaterea fraudei, a evaziunii fiscale și a eventualelor abuzuri este un obiectiv urmărit de această directivă, fapt confirmat de considerentele (15) și (16), precum și de articolul 16 din aceasta (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 iunie 2017, Comisia/Portugalia, C-126/15, EU:C:2017:504, punctul 59, precum și Hotărârea din 14 septembrie 2023, Vinal, C-820/21, EU:C:2023:667, punctul 31 și jurisprudența citată).
- 78 Așadar, din dispozițiile Directivei 2008/118 menționate la punctele 75 și 76 din prezenta hotărâre reiese că competența de a autoriza deschiderea și exploatarea unui antrepozit fiscal și de a stabili condițiile de exploatare a acestui antrepozit aparține autorităților competente ale statului membru în care este situat antrepozitul respectiv și că această competență se exercită fără altă limitare decât cea prevăzută la articolul 16 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2008/118, referitoare la urmărirea obiectivului de prevenire a fraudei și a abuzurilor.
- 79 În cadrul regimului general al accizelor, importanța acestui obiectiv este subliniată de considerentul (15) al Directivei 2008/118, care menționează în mod expres că regimul antrepozitului fiscal este destinat „facilitării [...] controale[lor]” pentru a se asigura perceperea datoriei fiscale, și de dispozițiile acestei directive care sunt destinate prevenirii eventualelor nereguli și consecințelor financiare ale acestora, precum și sancționării neregulilor menționate. Astfel, printre aceste dispoziții, articolul 16 alineatul (2) litera (a) și articolul 18 alineatul (1) din directiva menționată impun furnizarea unei garanții pentru acoperirea riscului inerent producerii, transformării și deținerii de produse accizabile, precum și deplasării acestor produse în regim suspensiv de accize, în timp ce articolul 10 din aceeași directivă stabilește consecințele unei nereguli comise în cursul unei deplasări a produselor în regim suspensiv de accize.

- 80 În consecință, Directiva 2008/118 și în special articolul 16 alineatul (1) din aceasta lasă statelor membre o marjă de apreciere pentru stabilirea condițiilor de autorizare și de exploatare a unui antrepozit fiscal, cu condiția ca măsurile pe care le adoptă să aibă ca obiectiv prevenirea fraudei și a abuzurilor.
- 81 Cu toate acestea, astfel cum a arătat în esență domnul avocat general la punctele 99 și 100 din concluzii, statele membre trebuie să respecte, în exercitarea competențelor care le sunt conferite de Directiva 2008/118, nu numai efectul util al acestei directive, care, astfel cum precizează în special considerentul (2) al acesteia, urmărește să asigure buna funcționare a pieței interne prin armonizarea condițiilor privind perceperea accizelor pentru produse, ci și principiile generale ale dreptului Uniunii, printre care figurează în special principiul proporționalității.
- 82 Acest principiu impune statelor membre să recurgă la mijloace care, permițând în același timp atingerea în mod eficient a obiectivului urmărit de dreptul intern, nu trebuie să depășească ceea ce este necesar și aduc atingere cât mai puțin posibil obiectivelor și principiilor stabilite prin legislația Uniunii în cauză. Jurisprudența Curții precizează în această privință că, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare și că inconvenientele cauzate de aceasta nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate (Hotărârea din 29 iunie 2017, Comisia/Portugalia, C-126/15, EU:C:2017:504, punctul 64 și jurisprudența citată).
- 83 Deși revine în final instanței de trimitere, care este singura competentă să aprecieze situația de fapt din litigiul principal și să interpreteze reglementarea națională, sarcina de a stabili dacă și în ce măsură o astfel de reglementare îndeplinește cerințele care decurg din principiul proporționalității, Curtea, care este chemată să ofere un răspuns util acestei instanțe, este competentă să îi dea indicații întemeiate pe dosarul cauzei principale de care dispune, precum și pe observațiile scrise și orale care i-au fost prezentate, de natură să permită instanței menționate să se pronunțe (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 noiembrie 2025, Familienstiftung, C-142/24, EU:C:2025:873, punctul 73 și jurisprudența citată).
- 84 În speță, în ceea ce privește, mai întâi, criteriul referitor la existența unor „nevoi operaționale și de aprovizionare reale ale instalației”, prevăzut la articolul 23 alineatul 3 din Decretul legislativ nr. 504/1995, din explicațiile furnizate de guvernul italian în ședință reiese că acest criteriu are ca scop să verifice realitatea activității economice desfășurate în antrepozitul în cauză, controlând caracterul efectiv al nevoii de aprovizionare ținând seama în special de situarea geografică a acestui antrepozit, de capacitatea sa de stocare și de existența unei adevărate nevoi a pieței.

- 85 În continuare, în ceea ce privește pragul cantitativ prevăzut la articolul 23 alineatul 4 litera a) din acest decret legislativ, care impune un minim de 30 % din extracțiile din antrepozit sub forma unei livrări în regim de scutire sau de aplicare a unei rate reduse a accizei, de transfer către un alt stat membru în regim suspensiv de accize sau de export către o țară terță, guvernul italian a susținut în observațiile sale scrise și în ședință că este expresia cerinței unor nevoi operaționale reale și că este vorba despre un criteriu obiectiv, rezonabil și nediscriminatoriu care are ca obiect demonstrarea existenței unei legături funcționale între regimul suspensiv de accize și funcționarea efectivă a antrepozitului. Faptul de a nu atinge acest prag ar fi astfel un indiciu al lipsei necesității de a exploata instalația în cauză în regimul antrepozitului fiscal.
- 86 În sfârșit, în ceea ce privește criteriul întemeiat pe existența unei legături de dependență cu un alt antrepozit fiscal, prevăzut la articolul 23 alineatul 4 litera b) din Decretul legislativ nr. 504/1995, acesta ar permite, potrivit guvernului italian, să se elibereze autorizația de gestionare potrivit regimului antrepozitului fiscal unui antrepozit care ar fi „satelitul” unui antrepozit principal care și-a demonstrat la rândul său capacitatea de stocare, ceea ce ar garanta o desfășurare eficientă a activităților de control.
- 87 În ceea ce privește, în primul rând, capacitatea unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal de a realiza obiectivul pe care îl urmărește, trebuie să se constate că atât criteriul referitor la „necesitățile operaționale reale și nevoia efectivă de aprovizionare”, prevăzut la articolul 23 alineatul 3 din Decretul legislativ nr. 504/1995, cât și criteriile, alternative, ale pragului cantitativ de 30 % din extracții sau ale legăturii de dependență dintre antrepozite, prevăzute la articolul 23 alineatul 4 literele a) și b) din acest decret legislativ, au ca obiect să permită autorităților vamale competente să verifice realitatea activității economice desfășurate în antrepozit. Astfel, aceste criterii par a fi adecvate pentru realizarea obiectivului de combatere a fraudei și a abuzurilor pe care îl urmărește Directiva 2008/118.
- 88 Cu toate acestea, trebuie arătat că relativa imprecizie a criteriului referitor la existența unor „nevoi operaționale și de aprovizionare reale ale instalației”, prevăzut la articolul 23 alineatul 3 din Decretul legislativ nr. 504/1995, lasă o amplă marjă de manevră autorităților vamale. Prin urmare, astfel cum a arătat domnul avocat general în esență la punctele 104 și 105 din concluzii, instanța de trimitere va trebui să verifice în special că elementele luate în considerare de aceste autorități pentru a stabili dacă acest criteriu este îndeplinit le permit în realitate să refuze autorizația în cauză întemeindu-se pe alte considerații decât cele legate de fiabilitatea antrepozitarului și de realitatea economică a activității sale de stocare de produse în regim suspensiv de accize.

- 89 În această privință, în măsura în care guvernul italian a indicat în ședință că aprecierea nevoilor de aprovizionare era efectuată ținând seama în special de localizarea geografică a antrepozitului în zone puțin deservite, revine în special instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă criteriul menționat la punctul precedent din prezenta hotărâre urmărește efectiv să verifice realitatea activității operaționale a antrepozitului pentru care se solicită o autorizație de gestionare în regim de antrepozit fiscal.
- 90 În al doilea rând, în ceea ce privește necesitatea unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal în raport cu obiectivul de combatere a fraudei și a abuzurilor, va reveni instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă măsurile prevăzute de această reglementare au fost limitate la strictul necesar și dacă nu există mijloace mai puțin constrângătoare, dar la fel de eficiente, pentru realizarea acestui obiectiv.
- 91 În al treilea rând, în ceea ce privește proporționalitatea, în sens strict, a unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, va reveni instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă această reglementare nu este disproporționată în raport cu obiectivul urmărit, având în vedere impactul pe care reglementarea menționată îl poate avea asupra accesului operatorilor la regimul antrepozitului fiscal, care, permițând, astfel cum prevede articolul 15 alineatul (2) din Directiva 2008/118, producerea, transformarea și deținerea produselor în regim suspensiv de accize, contribuie la facilitarea circulației produselor accizabile în interiorul Uniunii.
- 92 Prin urmare, trebuie să se răspundă la întrebările adresate că articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2008/118 trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale, completată, dacă este cazul, cu măsuri de punere în aplicare, care condiționează autorizarea de a gestiona antrepozite comerciale de gaz petrolier lichefiat cu o capacitate mai mică de 400 de metri cubi și antrepozite comerciale de alte produse energetice cu o capacitate mai mică de 10 000 metri cubi în regimul de antrepozit fiscal de existența unor „nevoi operaționale și de aprovizionare reale ale instalației”, precum și de condiția alternativă potrivit căreia fie antrepozitul în cauză efectuează livrări de produse scutite de accize sau supuse unor accize reduse ori transferuri de produse energetice în cadrul unui regim suspensiv de aceste accize către state membre sau chiar exporturi către țări terțe reprezentând în total cel puțin 30 % din totalul extracțiilor efectuate într-o perioadă de doi ani, fie acest antrepozit este o anexă a unui antrepozit fiscal situată în imediata vecinătate și aparținând aceluiași grup de întreprinderi sau, dacă aparține unui alt proprietar, este destinat să funcționeze în mod permanent în serviciul acestui alt antrepozit fiscal, cu condiția respectării principiului proporționalității.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 93 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a patra) declară:

Articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2008/118/CE a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind regimul general al accizelor și de abrogare a Directivei 92/12/CEE, astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2019/475 a Consiliului din 18 februarie 2019

trebuie interpretat în sensul că

nu se opune unei reglementări naționale, completată, dacă este cazul, cu măsuri de punere în aplicare, care condiționează autorizarea de a gestiona antrepozite comerciale de gaz petrolier lichefiat cu o capacitate mai mică de 400 de metri cubi și antrepozite comerciale de alte produse energetice cu o capacitate mai mică de 10 000 metri cubi în regimul de antrepozit fiscal de existența unor „nevoi operaționale și de aprovizionare reale ale instalației”, precum și de condiția alternativă potrivit căreia fie antrepozitul în cauză efectuează livrări de produse scutite de accize sau supuse unor accize reduse ori transferuri de produse energetice în cadrul unui regim suspensiv de aceste accize către state membre sau chiar exporturi către țări terțe reprezentând în total cel puțin 30 % din totalul extracțiilor efectuate într-o perioadă de doi ani, fie acest antrepozit este o anexă a unui antrepozit fiscal situată în imediata vecinătate și aparținând aceluiași grup de întreprinderi sau, dacă aparține unui alt proprietar, este destinat să funcționeze în mod permanent în serviciul acestui alt antrepozit fiscal, cu condiția respectării principiului proporționalității.