

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

25. oktober 2001 *

I sag C-398/98,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved D. Triantafyllou og O. Couvert-Castéra, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Helleniske Republik ved P. Mylonopoulos og N. Dafniou, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Helleniske Republik har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i henhold til EF-traktatens artikel 30 (efter ændring nu artikel 28 EF), idet den har indført og opretholdt en ordning med

* Processprog: græsk.

lagre af mineralolieprodukter, som direkte forbinder muligheden for overdragelse af oplagringsforpligtelsen til raffinaderier i Grækenland med en forpligtelse til at aftage mineralolieprodukter fra disse, og som forbyder tankstationer at forsyne sig fra raffinaderier eller fra andre medlemsstater,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne D.A.O. Edward (refererende dommer), A. La Pergola, L. Sevón og M. Wathelet,

generaladvokat: D. Ruíz-Jarabo Colomer
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 21. september 2001, hvorunder Kommissionen var repræsenteret ved D. Triantafyllou og Den Helleniske Republik var repræsenteret ved P. Mylonopoulos, N. Dafniou, I. Prodromidis og C. Kontogianni, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 15. februar 2001,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 6. november 1998 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF) anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Helleniske Republik har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i henhold til EF-traktatens artikel 30 (efter ændring nu artikel 28 EF), idet den har indført og opretholdt en ordning med lagre af mineralolieprodukter, som direkte forbinder muligheden for overdragelse af oplagringsforpligtelsen til raffinaderier i Grækenland med en forpligtelse til at aftage mineralolieprodukter fra disse, og som forbyder tankstationer at forsyne sig fra raffinaderier eller fra andre medlemsstater.

Twistens rammer

- 2 Rådets direktiv 68/414/EØF af 20. december 1968 om forpligtelse for EØF's medlemsstater til at opretholde minimumslagre af mineralolie og/eller mineralolieprodukter (EFT 1968 II, s. 575), som ændret ved Rådets direktiv 72/425/EØF af 19. december 1972 (EFT 1972 (28.12.), s. 22, herefter »direktiv 68/414«), pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at opretholde sikkerhedslagre af mineralolieprodukter. Disse lagres niveau skal svare til det gennemsnitlige daglige indenlandske forbrug i mindst 90 dage i det foregående kalenderår.

- 3 I henhold til artikel 6 i direktiv 68/414 er det alene de mængder, der fuldt ud er til rådighed for en medlemsstat i tilfælde af mulige vanskeligheder, der kan opstå i forsyningen med mineralolie, der anses for lagre i direktivets forstand. Medlemsstaterne har mulighed for at vælge at opretholde lagrene på deres område. Inden for rammerne af særlige mellemstatslige aftaler kan der ligeledes på én medlemsstats område oprettes lagre af virksomheder, der er etableret i en anden medlemsstat, idet direktiv 68/414 overlader det til medlemsstaterne at bestemme, hvilke virksomheder der skal foretage denne oplagring.
- 4 Oprettelsen af sikkerhedslagre af mineralolieprodukter er i Grækenland reguleret ved artikel 8, stk. 2, og artikel 10 i lov nr. 1571/85, som ændret ved lov nr. 2289/95, forordningen om markedstilsyn og artikel 10 i præsidentdekret nr. 1224/81.
- 5 I henhold til disse bestemmelser skal sikkerhedslagrene af mineralolieprodukter befinde sig på nationalt område og være oprettet af selskaber, der handler med mineralolie (herefter »mineralolieselskaberne«), i lagre, som de enten ejer eller lejer, uden for raffinaderierne.
- 6 Fra den 1. januar 1996 har mineralolieselskaberne kunnet overdrage deres oplagringsforpligtelse helt eller delvist til raffinaderier, der er etableret i Grækenland, og hos hvem de i det foregående kalenderår har købt produkter. Denne overdragelse kan udføres i et omfang svarende til mængden af de mineralolieprodukter af hver kategori, der er blevet leveret til mineralolieselskaberne i en periode på 90 dage i løbet af det foregående kalenderår af hvert af de raffinaderier, som de handler med.

- 7 Det græske marked for mineralolieprodukter er inddelt i tre niveauer. Det første niveau består af raffinaderier, der sælger raffinerede produkter til mineralolieselskaberne. I henhold til artikel 8, stk. 2, i lov nr. 1571/85 må raffinaderier, der er etableret i Grækenland, ikke foretage direkte salg af mineralolieprodukter uden om disse mineralolieselskaber, med forbehold af nævnte lovs artikel 6, stk. 3, om leverancer til væbnede styrker. Det andet niveau er sammensat af mineralolieselskaberne, der kan købe mineralolieprodukter hos raffinaderierne eller importere dem, og som forestår leverancen til tankstationerne. Det tredje niveau består af tankstationerne, der hverken kan købe direkte fra raffinaderierne eller importere mineralolieprodukter, og som derfor skal købe disse produkter hos mineralolieselskaberne.

Den administrative procedure

- 8 I september 1992 underrettede Kommissionen de græske myndigheder om, at visse aspekter i den græske ordning med obligatorisk opretholdelse af sikkerhedslagre af mineralolieprodukter kunne være i strid med traktatens artikel 30.
- 9 I maj 1994 efter en omfattende korrespondance og en række bilaterale møder meddelte de græske myndigheder Kommissionen, at de havde truffet foranstaltninger med henblik på at ændre den græske lovgivning om oplagring og distribution af mineralolieprodukter. I december 1994 sendte de Kommissionen et forslag til lov om ændring af artikel 10 i lov nr. 1571/85, som affattet ved lov nr. 1769/88 og nr. 2008/92. Lovforslaget blev i begyndelsen af 1995 vedtaget som lov nr. 2289/95.

- 10 Den 19. september 1995 tilsendte Kommissionen de græske myndigheder en åbningsskrivelse, hvori den anførte, at den græske lovgivning om oplagring og distribution af mineralolieprodukter, på trods af ændringen, fortsat syntes at være i strid med traktatens artikel 30. Kommissionen anmodede de græske myndigheder om at fremsætte deres bemærkninger hertil.
- 11 Ved skrivelse af 1. december 1995 svarede den græske regering, at den græske ordning med obligatorisk opretholdelse af sikkerhedslagre af mineralolieprodukter var i overensstemmelse med traktatens artikel 30, at den ikke medførte nogen forskelsbehandling af indenlandske og importerede produkter, og at den ikke påvirkede priserne.
- 12 Efter et bilateralt møde sendte de græske myndigheder ved skrivelse af 11. juli 1996 Kommissionen et forslag til ændring af artikel 10, stk. 3, i lov nr. 1571/85, som ændret ved lov nr. 2289/95.
- 13 Da Kommissionen ikke fandt, at de af de græske myndigheder anførte argumenter var overbevisende, fremsatte den 17. juni 1997 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Den Helleniske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder. Den græske regering besvarede den begrundede udtalelse, idet den fastholdt sin tidligere argumentation.
- 14 På denne baggrund besluttede Kommissionen at anlægge den foreliggende sag.

Parternes argumenter

- 15 Kommissionen har gjort gældende, at den ordning, som Den Helleniske Republik har indført for at efterkomme den oplagringsforpligtelse, der er pålagt ved direktiv 68/414, er i strid med traktatens artikel 30, idet den mulighed i henhold til den græske lovgivning, som mineralolieselskaberne har for at overdrage deres oplagringsforpligtelse til raffinaderier, der er etableret i Grækenland, er betinget af, at de har foretaget køb hos disse raffinaderier i løbet af det foregående kalenderår.
- 16 Kommissionen har ikke kritiseret det forhold, at sikkerhedslagrene kan være oprettet i raffinaderierne, men den er af den opfattelse, at den forpligtelse til at købe mineralolieprodukter hos raffinaderier, der er etableret i Grækenland, som er pålagt mineralolieselskaberne, for at de kan overdrage deres oplagringsforpligtelse, udgør en hindring for varernes frie bevægelighed. Kommissionen har herved gjort gældende, at den nævnte forpligtelse i praksis skaber en åbenbar forskelsbehandling, idet den favoriserer indenlandske produkter til skade for udenlandske produkter. Importen af mineralolieprodukter bliver — selv om den ikke forbydes — stærkt begrænset, da mineralolieselskaberne mister muligheden for at overdrage deres oplagringsforpligtelse til raffinaderierne, hvis de forsyner sig i andre medlemsstater.
- 17 Kommissionen har tilføjet, at forskelsbehandlingen af indførslerne af mineralolieprodukter styrkes af det forhold, at tankstationerne er forpligtede til at forsyne sig gennem mineralolieselskaberne.

- 18 Ifølge Kommissionen kan den omhandlede lovgivning ikke retfærdiggøres i medfør af EF-traktatens artikel 36 (efter ændring nu artikel 30 EF), idet det formål, som de græske myndigheder forfølger — nemlig at sikre en kontinuitet i forsyningen med mineralolieprodukter — kan opnås ved mindre restriktive foranstaltninger.
- 19 Den græske regering har anført, at den pågældende ordning ikke fører til nogen form for forskelsbehandling af importen af mineralolieprodukter, og at den berører afsætningen af indenlandske og importerede produkter på samme måde.
- 20 Regeringen har gjort gældende, at mineralolieselskaberne forsyner sig hos raffinaderier, der er etableret i Grækenland, ikke på grund af den lovgivning, der kritiseres af Kommissionen, men på grund af markedsvilkårene. Raffinaderierne er via olierørledninger forbundet med størstedelen af mineralolieselskabernes store anlæg, hvilket giver mulighed for direkte levering til lave omkostninger. Raffinaderierne er endvidere beliggende i nærheden af de store forbrugscentre, hvor mineralolieselskaberne driver virksomhed. Endelig kan raffinaderierne inden for fristerne og i små partier levere de mængder mineralolieprodukter, der er behov for, til mineralolieselskabernes små regionale anlæg, der ligger på det græske område.
- 21 Den græske regering har tilføjet, at såfremt det antages, at den pågældende ordning udgør en hindring for varenes frie bevægelighed, er denne hindring retfærdiggjort ved et formål i almenhedens interesse, nemlig forsyningssikkerheden med hensyn til mineralolieprodukter, der falder ind under undtagelsesbestemmelsen i traktatens artikel 36. Dette formål kan ikke opnås ved mindre restriktive foranstaltninger. Raffinaderiernes grundlæggende ret til økonomisk frihed ville blive uforholdsmæssigt begrænset, hvis de skulle ligge inde med sikkerhedslagre af mineralolieprodukter og således påtage sig en forpligtelse, der påhviler mineralolieselskaberne, uden at opnå, at mineralolieselskaberne til gengæld skulle forsyne sig hos dem.

Domstolens bemærkninger

- 22 Traktatens artikel 30 har til formål at forbyde enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet (jf. dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, præmis 5).
- 23 Det er ubestridt, at den mulighed, som den pågældende lovgivning giver mineralolieselskaberne for at overdrage deres oplagringsforpligtelse med hensyn til mineralolieprodukter til raffinaderier, indebærer fordele for disse selskaber.
- 24 Imidlertid har den græske ordning med den obligatoriske forpligtelse til at opretholde sikkerhedslagre af mineralolieprodukter til følge, at mineralolieselskaber, der vil overdrage deres oplagringsforpligtelse, er forpligtet til i betydeligt omfang at forsyne sig hos raffinaderier, der er etableret på græsk område.
- 25 Nærmere bestemt kan et mineralolieselskab kun overdrage oplagringsforpligtelsen med hensyn til mineralolieprodukter til et raffinaderi, der er etableret i Grækenland for den mængde produkter, som dette raffinaderi har leveret til selskabet inden for en periode på 90 dage i løbet af det foregående kalenderår. Et mineralolieselskab skal således hvert år købe en betydelig mængde mineralolieprodukter hos et raffinaderi, der er etableret i Grækenland, for det følgende år at få ret til at overføre sin oplagringsforpligtelse til raffinaderiet.

- 26 Det følger heraf, at den omstændighed, at overdragelsen af oplagringsforpligtelsen gøres betinget af køb af mineralolieprodukter hos raffinaderier, der er etableret i Den Helleniske Republik, udgør en forskelsbehandling af mineralolieprodukter fra raffinaderier, der er beliggende i andre medlemsstater, idet den gør deres afsætning vanskeligere. Selv om mineralolieselskaberne kan frigøre sig fra forpligtelsen til at oplagre mineralolieprodukter i deres anlæg, når de forsyner sig hos raffinaderier, der er etableret i Den Helleniske Republik, kan de ikke gøre det, når de køber mineralolieprodukter hos raffinaderier, der er beliggende i andre medlemsstater.
- 27 Det må derfor fastslås, at den græske ordning med obligatorisk opretholdelse af sikkerhedslagre af mineralolieprodukter udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i traktatens artikel 30.
- 28 Med hensyn til spørgsmålet, om den omhandlede ordning ikke desto mindre kan være retfærdiggjort i henhold til traktatens artikel 36, således som den græske regering har anført, bemærkes, at ifølge Domstolens faste praksis er en national lovgivning, der er vedtaget til beskyttelse af et af de formål, der er fastsat i denne bestemmelse, alene i overensstemmelse med traktaten, såfremt den ikke overskrider de grænser, der er passende og nødvendige for at nå de forfulgte mål (jf. dom af 12.7.1990, sag C-128/89, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3239, præmis 18).
- 29 Den græske regering har påberåbt sig formålet med opretholdelsen af et lager af mineralolieprodukter på græsk område af hensyn til den offentlige sikkerhed. Det er rigtigt, at opretholdelsen af et lager af mineralolieprodukter på nationalt område, der gør det muligt at sikre kontinuiteten af forsyningerne, udgør et formål om offentlig sikkerhed i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i traktatens artikel 36 (jf. dom af 10.7.1984, sag 72/83, Campus Oil m.fl., Sml. s. 2727, præmis 35).

- 30 Imidlertid er den græske regerings argumenter, der er nævnt i denne doms præmis 21, alene økonomiske argumenter, der ikke på nogen måde kan tjene til at retfærdiggøre en kvantitativ restriktion i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i traktatens artikel 30 (jf. i denne retning dommen i sagen *Campus Oil m.fl.*, præmis 35).
- 31 Under alle omstændigheder skal det — bl.a. henset til det af generaladvokaten anførte i forslaget til afgørelse, punkt 43, 44 og 46-48 — fastslås, at formålet med hensyn til den offentlige sikkerhed har kunnet opnås ved mindre restriktive foranstaltninger, uden at det er nødvendigt at betinge overdragelsen af oplagringsforpligtelsen til raffinaderier, der er etableret i Grækenland, af forpligtelsen til at aftage mineralolieprodukter fra disse raffinaderier.
- 32 Herefter må det fastslås, at Den Helleniske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktatens artikel 30, idet den har indført og opretholdt en ordning med obligatorisk opretholdelse af sikkerhedslagre af mineralolieprodukter, der direkte forbinder mineralolieselskabers mulighed for at overdrage deres oplagringsforpligtelse til raffinaderier, der er etableret i Grækenland, med en forpligtelse til at aftage disse produkter fra de nævnte raffinaderier.

Sagens omkostninger

- 33 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Helleniske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Helleniske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

- 1) Den Helleniske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EF-traktatens artikel 30 (efter ændring nu artikel 28 EF), idet den har indført og opretholdt en ordning med obligatorisk opretholdelse af sikkerhedslagre af mineralolieprodukter, der direkte forbinder mineralolie-selskabers mulighed for at overdrage deres oplagringsforpligtelse til raffinaderier, der er etableret i Grækenland, med en forpligtelse til at aftage disse produkter fra de nævnte raffinaderier.
- 2) Den Helleniske Republik betaler sagens omkostninger.

Jann

Edward

La Pergola

Sevón

Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. oktober 2001.

R. Grass

P. Jann

Justitssekretær

Formand for Femte Afdeling