FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO
fremsat den 23. maj 1990 *

Hr. afdelingsformand,
de herrer dommere,

1. Kommissionen har i denne sag gjort gældende, at visse dele af den hellenske ordning for indførsel, udførsel og forhandling af råolie og deraf fremstillede produkter er uforenelige med fællesskabsretten. Den hellenske ordning er indgående beskrevet i retsmøderapporten både i den oprindelige udformning i lov nr. 1571/85 af 21. oktober 1985 og med de senere ændringer heraf og gennemførelsesbestemmelserne. Jeg tillader mig derfor for så vidt at henvise til retsmøderapporten, der også indeholder en fremstilling af de forskellige formalitets- og realitetsspørgsmål, sagen har givet anledning til.

Formaliteten

2. Den Hellenske Republik har påstået visse af de af Kommissionens påstande omfattede klagepunkter vedrørende den omtvistede ordning afvist. Det er forholdsvis let straks at behandle visse af disse formalitetsindsigelser, som jeg først vil beskæftige mig med; visse andre indsigelser, der drejer sig om de klagepunkter, der vedrører priskontrollen for de nævnte produkter, kræver derimod en mere indgående analyse.

3. Den Hellenske Republik har i første række gjort gældende, at Kommissionen i den begrundede udtalelse utvetydigt har erklæret, at den ville undlade at fortsætte traktatbrudsproceduren, for så vidt angår visse af de i åbningsskrivelsen fremførte klagepunkter, herunder navnlig klagepunktet om den adgang, den hellenske regering i medfør af artikel 4, stk. 3, i lov nr. 1571/85 har til under ekstraordinære forhold at ophæve den i sektoren gennemførte liberalisering ved at genindføre de ophævede enerettigheder vedrørende handel. I strid med udtalelserne herom har Kommissionen — fremdeles ifølge den hellenske regering — i stævningen klart givet udtryk for den opfattelse, at denne adgang til at ophæve den skete liberalisering udgør en selvstændig overtrædelse af fællesskabsretten.

Det må i den forbindelse være tilstrækkeligt at fastslå, at Kommissionen i den begrundede udtalelse, hvor den tager de forsikringer, som den hellenske regering har givet, til efterretning, anfører, at »der ikke på baggrund heraf er grund til at fortsætte traktatbrudsproceduren på dette punkt«. Der kan derfor ikke herske tvivl om, at dette spørgsmål herefter må antages for ikke at være omfattet af tvisten, og at Den Hellenske Republiks indsigelse således er velbegrundet.

4. Den Hellenske Republik har endvidere påstået klagepunkterne vedrørende de i den omtvistede lovgivning og navnlig artikel 15 i lov nr. 1571/85 fastsatte betingelser for adgangen til at drive handel med olieprodukter (handelskvoter, fremlæggelse af indkøbsprogrammer og forpligtelse til at råde over en vis transportkapacitet), afvist fra behand-

* Originalsprog: italiensk.

ling i realiteten, idet disse klagepunkter ikke er blevet forskriftsmæssigt fremført under den administrative procedure.

I den forbindelse må det dog bemærkes, at disse klagepunkter i modsætning til, hvad den sagsøgte regering har fremført, ses at være fastlagt præcist både i åbningsskrivelsen — under c), fjerde led — og i den begrundede udtalelse — afsnit 9 — og at Den Hellenske Republik materielt har taget stilling til dem i det under den administrative procedure fremlagte svarskrift. Denne formalitetsindsigelse er derfor efter min mening grundløs.

5. Derimod synes som nævnt de øvrige formalitetsspørgsmål, der er blevet rejst i sagen, og som vedrører de klagepunkter, Kommissionen har fremført over for den hellenske ordning om regulering af priserne for olieprodukter, mere indviklede.

Jeg anser det i den forbindelse for absolut nødvendigt af hensyn til forståelsen af redegørelsen i det følgende at citere de relevante udtalelser i den begrundede udtalelse og stævningen. Kommissionen har i den begrundede udtalelse (afsnit 10) anført, at maksimalprisordningen er i strid med artikel 30, idet det herom udtales: »Ordningen tager ikke i tilstrækkeligt omfang højde for de særlige omkostninger, der må afholdes for indførte produkter (transportomkostninger), fastsættelsen af priserne sker kun med meget lange mellemrum (kun hver tredje måned) og dollarkursen i drachmer er uændret i perioder, der også er meget lange (også her tre måneder)«. Desuden fastslår Kommissionen efter at have anført, at det på baggrund heraf ikke altid er muligt at forhandle indførte produkter til priser, der giver overskud, at den omhandlede ordning kun vil kunne antages at være i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne, efter at den er blevet omlagt, »således at de udgifter, der belaster indførte produkter, medregnes ved beregningen af de påbudte maksimalpriser«. Andet står der ikke i den begrundede udtalelse.

I stævningen, bekræfter Kommissionen efter at have henvist til ordlyden af artikel 11, stk. 1, i lov nr. 1571/85, der senere er blevet ændret ved lov nr. 1769/88, at denne bestemmelse i forbindelse med de administrativt vedtagne gennemførelsesbestemmelser strider mod Traktatens artikel 30, og den fremfører herved de følgende tre klagepunkter:

»a) Der er med dem [de påbudte priser] ikke i tilstrækkelig grad taget højde for de særlige omkostninger, der må afholdes for indførte produkter (f. eks. transportomkostninger).

b) De rent nationale (græske) kriterier, der lægges til grund for prisdannelsen tillægges alt for stor betydning.

c) Det tilkommer den græske forvaltning (artikel 11, stk. 1, i lov nr. 1571/85 som ændret) at fastlægge de faktorer, der skal tages i betragtning ved dannelsen af basisprisen, samt reglerne for, hvorledes de kommer i betragtning og vægtes«.

I stævningen fremføres der ikke andre argumenter og der siges ikke en gang noget om, hvilke faktiske og retlige faktorer der lægges til grund for anbringendet om, at den omhandlede maksimalprisordning er i strid med fællesskabsretten.

6. Den Hellenske Republik har først og fremmest gjort gældende, at den i stævningen under c) anførte kritik vedrørende forvaltningens skønsbeføjelser ved fastlæggelsen af faktorerne for prisdannelsen skal afvises, idet den ikke findes i den begrundede udtalelse. Jeg mener, efter at have sammenholdt de ovenfor citerede dokumenter, at denne indsigelse er berettiget.

I øvrigt må det siges, at Kommissionen under sagen har givet sit klagepunkt på dette specielle punkt en ny formulering, idet den har gjort gældende, at det ikke var dens agt på forhånd at anfægte, at medlemsstaterne kan bemyndige forvaltningen til at udfærdige gennemførelsesbestemmelser for en prisordning, men derimod de konkrete bestemmelser, hvorefter en sådan ordning er blevet indført og bragt til gennemførelse. Drøftelserne gælder med andre ord ikke *beføjelsen* til at regulere priserne, men derimod *indholdet* af de i henhold til denne beføjelse vedtagne regler. Dersom det forholder sig således, bliver resultatet, at den under c) formulerede kritik ikke mere skal anses for et særligt, selvstændigt klagepunkt; den må derimod antages at være blevet opslugt af de to andre i stævningen anførte klagepunkter, der er anført under a) og b), og som rigtignok, selv om de er meget upræcist formuleret, vedrører indholdet af de omhandlede bestemmelser. Følgelig må det efter min mening heraf kunne udledes, at Domstolen ikke skal træffe en afgørelse specielt på dette punkt.

7. Den Hellenske Republik har dernæst gjort gældende, at de i den begrundede udtalelse fremførte klagepunkter, der ikke er gentaget i stævningen, ikke kan anses for omfattet af tvisten. Konkret gælder dette for to i den begrundede udtalelse fremførte klagepunkter vedrørende prisordningen, der også fandtes i åbningsskrivelsen, nemlig på den ene side klagepunktet om, at fastsættelsen af disse priser sker med meget lange mellemrum (kun hver tredje måned) og på den anden side klagepunktet om, at dollarkursen i drachmer forbliver uændret i et tidsrum på tre måneder, der anses for alt for langt.

Kommissionen har heroverfor anført, at den i stævningen har henvist til fremstillingen i åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse, hvis indhold følgelig må antages at være en del af sagsgenstanden ifølge stævningen.

8. Jeg mener dog, at det af artikel 19 i statutten for Domstolen og artikel 38, stk. 1, i Domstolens procesreglement klart fremgår, at den akt, hvormed der anlægges sag ved Domstolen, må indeholde en udtrykkelig angivelse af forskellige forhold, herunder navnlig søgsmålets genstand, en kort fremstilling af søgsmålsgrundene og sagsøgerens påstande. For så vidt angår et søgsmål i medfør af Traktatens artikel 169, må Kommissionen derfor under alle omstændigheder i stævningen (ligesom i øvrigt i akterne i den administrative procedure) i alt fald i al korthed oplyse indholdet af de klagepunkter, der gøres gældende over for den sagsøgte stat samt de retlige og faktiske grunde, hvorpå disse klagepunkter støttes. Kravet herom, som i øvrigt ikke kan være så vanskeligt at opfylde ved affattelsen, må have afgørende betydning ikke blot for en behørig fastlæggelse af genstanden for den for Domstolen indbragte tvist, men også fordi det hermed med sikkerhed og utvetydigt kan afgøres, om Kommissionen har frafaldet et eller flere af de klagepunkter, der blev fremført under den administrative procedure.

Principielt og helt i pagt med de krav, der, så vidt jeg kan se, er alt andet end fremmede for medlemsstaternes procestraditioner, kan en angivelse af klagepunkter og de grunde, de støttes på, ved henvisning i stævningen til andre dokumenter derfor efter min mening ikke anerkendes. Derimod er det — dette er imidlertid et tilfælde af en anden beskaffenhed, der klart er i overensstemmelse med de netop citerede bestemmelser — muligt ved søgsmål, anlagt i henhold til Traktatens artikel 169 at henvise til de argumenter og forhold, der er angivet i åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse, når der hermed blot skal ske en klarlæggelse af rækkevidden af klagepunkterne og søgsmålsgrundene, der under alle omstændigheder klart er oplyst under sagen for Domstolen.

9. Hermed har jeg talt om det principielle, men der er andet og mere at sige. For selv om det anerkendes, at det er muligt ved et søgsmål i henhold til artikel 169 at medtage klagepunkter og grunde blot ved en henvisning til dokumenterne fra den administrative procedure, må det dog fremhæves, at i det foreliggende tilfælde kan Kommissionens henvisning i stævningen alligevel ikke på nogen måde gælde de klagepunkter, der omtales i den begrundede udtalelse, og som vedrørte den for fastlæggelsen af priserne og for fastsættelsen af dollarkursen i drachmer fastsatte frist. Som det ses, er jo den græske ordning efter afgivelsen af den begrundede udtalelse og før sagens anlæg blevet ændret ved lov nr. 1769/88, hvorved der indførtes meget kortere frister for fastsættelsen af disse faktorer. Man kan derfor nu mene, at Kommissionen ved i stævningen at undlade enhver kritik eller bemærkning netop i den anledning har ment, at den græske lovgivning efter den omtalte ændring var bragt i overensstemmelse med kravene ifølge fællesskabsretten, og at overtrædelsen på disse punkter derfor var bragt til ophør. Dette bekræftes i øvrigt også af, at Kommissionen under skriftvekslingen og i retsmødet nu ikke har gjort indsigelse om, at priserne og de dermed forbundne valutakurser blev fastsat af regeringen med indbyrdes for lange mellemrum. Jeg er følgelig af den opfattelse, at klagepunkterne i den begrundede udtalelse om disse to punkter må anses for ikke at høre med til sagsgenstanden i nærværende sag.

10. Den Hellenske Republik har dernæst anført, at Kommissionens klagepunkter om den måde, hvorpå de hellenske myndigheder havde ansat faktorerne »lagerføringsomkostning« og »markedstendens« med henblik på fastsættelsen af maksimalpriser for olieprodukter, skal afvises. Den Hellenske Republik har herved anført, at disse klagepunkter kun findes og er udviklet i replikken. De gælder desuden ifølge den bestemmelser (artikel 2, stk. 5 i præsidentdekret nr. 27 af 17.1.1989), der blev vedtaget lang tid efter, at proceduren var indledt.

I den forbindelse må det først fastslås, at det i artikel 11 i lov nr. 1571/85 (ligesom i ændringen heraf ved lov nr. 1769/88) var bestemt, at der ved fastlæggelsen af priserne skulle tages hensyn til bl. a. faktorerne »markedstendens« og »lagerføringsomkostning«. Nævnte bestemmelse har imidlertid indtil fremlæggelsen af replik ikke givet anledning til nogen kritik overhovedet fra Kommissionens side, og har lige så lidt givet anledning til den mindste usikkerhed hos den. Det er desuden korrekt, at præsidentdekret nr. 27/89, der blev vedtaget efter den administrative procedure og endog efter sagens anlæg, og som omhandler reglerne

for beregning af de faktorer, der kommer i betragtning ved dannelsen af basisprisen for olieprodukter, samt forskellige andre faktorer (de internationale priser på produkterne, omkostningerne ved transport fra havne i Italien til græske havne, tab i forbindelse med denne transport, forsikringsomkostninger under transporten) også har fastlagt og reguleret fastlæggelsen af de variable størrelser »markedstendens« og »lagerføringsomkostning«.

Imidlertid har Kommissionen som anført lagt dette dekrets bestemmelser til grund ved bestridelsen i replikken af indførelsen af eller i alt fald reglerne for beregning af disse to størrelser og det til trods for, at der ikke under de forudgående faser er blevet fremført noget netop herom, således at Den Hellenske Republik ikke før fremlæggelsen af duplik har haft nogen som helst mulighed for at tage stilling til disse punkter.

11. Kommissionen har imidlertid gjort gældende, at den under den administrative procedure og under retssagen *generelt* har villet anfægte lovligheden af den omhandlede maksimalprisordning, idet denne vil kunne være til hinder for indførslerne. De i replikken fremførte klagepunkter skal altså forstås som en ren og skær specificering af denne mere generelle kritik, og ikke som selvstændige, nye klagepunkter.

I den forbindelse må det imidlertid bemærkes, at Domstolen ganske vist har anerkendt, at det er muligt under søgsmål at anfægte *forhold* fra tiden efter fremsættelse af den begrundede udtalelse, »når disse er af samme beskaffenhed som de i udtalelsen omhandlede forhold og udgør dele af én og samme adfærd« (jf. Domstolens dom af 22. marts 1983, Kommissionen mod Frankrig, 42/82, Sml. s. 1013; og Domstolens dom af 2. februar 1988, Kommissionen mod Italien, 113/86, Sml. s. 607); den har dog også gentagne gange fastslået, at det af hensyn til hensigten med traktatbrudsprocedurens administrative fase er af afgørende betydning, at tvistens genstand afgrænses i åbningsskrivelsen (jf. bl. a. Domstolens dom af 15. december 1982, Kommissionen mod Danmark, 211/81, Sml. s. 4547). Resultatet bliver herefter, at det er umuligt i den begrundede udtalelse at udvide rækkevidden af de i åbningsskrivelsen fremførte *klagepunkter* (Domstolens dom af 11. juli 1984, Kommissionen mod Italien, 51/83, Sml. s. 2793); at navnlig søgsmålets *genstand* fastlægges endeligt under den administrative procedure og følgelig, at »Kommissionens begrundede udtalelse og stævningen skal støttes på samme synspunkter og anbringender« (jf. Domstolens dom af 7. februar 1984, Kommissionen mod Italien, 166/82, Sml. s. 459), og endelig at dokumenterne i den administrative procedure i overensstemmelse med disse principper om end i forskelligt omfang skal opfylde ufravigelige krav om nøjagtige angivelser, krav der ikke gælder helt så strengt for åbningsskrivelsen, der blot er »en første kortfattet sammenfatning af klagepunkterne«, der kan uddybes (men som omtalt ikke udvides) i den begrundede udtalelse, og noget strengere for den begrundede udtalelse, der som det er blevet fastslået gentagne gange »skal indeholde en sammenhængende og detaljeret redegørelse for grundene til, at den pågældende stat efter Kommissionens opfattelse...« (jf. Domstolens dom af 28. marts 1985, Kommissionen mod Italien, 274/83, Sml. s. 1077).

12. På denne baggrund må jeg — idet jeg vender tilbage til det foreliggende tilfælde — fastslå, at Kommissionen i replikken ikke har indskrænket sig til nærmere at angive klagepunkter og grunde, der i forvejen i tilstrækkelig grad var individualiseret ved fastlæggelsen af tvistens genstand, men tværtimod i en sag, der allerede var anlagt, har

villet inddrage nye klagepunkter, der måtte følge af, at der var vedtaget nye nationale bestemmelser.

Efter min mening vedrører disse nye klagepunkter heller ikke faktiske forhold af samme beskaffenhed som de allerede i den begrundede udtalelse kritiserede forhold, der er dele af én og samme adfærd. Som dommene i de ovenfor nævnte sager 42/82 og 113/86 viser, kan der antages at foreligge en sådan overensstemmelse i henseende til beskaffenhed og adfærd, når en og samme adfærd, der allerede er blevet anfægtet i den begrundede udtalelse (eksempelvis en række forsinkelser med opfyldelsen af forpligtelser af administrativ art) også foreligger efterfølgende; det er faktisk kun i et sådant tilfælde, at man kan mene, at sagens genstand i alt væsentligt ikke har undergået ændringer, og navnlig, at der ikke har været tale om en tilsidesættelse af retten til kontradiktion. I nærværende sag gælder den egentlige kritik i replikken derimod forekomsten af nye forhold, der udgør selvstændige i og for sig individualiserbare overtrædelser, forhold som — det må gentages — den sagsøgte stat ikke har haft mulighed for at tage stilling til i de foreskrevne former og inden for de fastlagte frister. Det må tilføjes, at Domstolen i overensstemmelse med de ovenfor beskrevne processuelle principper har lagt en vis forsigtighed for dagen i sager, hvor der har været tale om at anerkende sagsgenstanden til også at omfatte forhold fra tiden efter den begrundede udtalelse. Domstolen har således i sager vedrørende forsinkelser med udbetalingen af bestemte præmier på landbrugsområdet, der også forekom i de følgende produktionsår, fastslået, at et påstået traktatbrud ikke vedrørte »en enkelt handling, hvis virkninger strækker sig over en længere periode, men forsinkede udbetalinger af forfaldne præmier for hvert enkelt vinproduktionsår, [og Den Italienske Republik således hvert vinproduktionsår tilsidesætter sine forpligtelser]« (jf. Domstolens dom af 22. februar 1986, Kommissionen mod Italien, 309/84, Sml. s. 599). Denne forsigtighed er endnu mere påkrævet i sager, der ikke drejer sig om gentagelse af én og samme adfærd, men om den sagsøgte stats vedtagelse af retsakter, der efter indholdet adskiller sig fra de i den begrundede udtalelse og endog i stævningen kritiserede akter (jf. Domstolens dom af 10. marts 1970, Kommissionen mod Italien, 7/69, Sml. s. 21).

13. For så vidt angår indsigelsen om, at de i replikken fremførte klagepunkter er omfattet af den kritik, der under ét rettes mod prisordningen i den begrundede udtalelse og i stævningen, så må den efter min mening forkastes. For anlægger man en sådan argumentation, bliver det herved muligt med lethed at undgå at overholde procesprincipperne, idet Kommissionen under den administrative procedure så blot kunne fremføre klagepunkter, der efter indholdet var *overordentlig ubestemte og generelle*, for først efterfølgende at angive, hvad der var klagepunkternes egentlige genstand. I dette tilfælde vil reglen om, at sagsgenstanden i god tid skal fastlægges og ikke senere må udvides, blive indholdsløs — således at den administrative fase ikke som tilsigtet vil kunne virke som et middel til en ordning af sagen i mindelighed — og den sagsøgte stat ville blive berøvet enhver effektiv mulighed for at forsvare sig.

Når alt kommer til alt, må resultatet efter min mening blive, at de klagepunkter, der findes i replikken vedrørende »lagerføringsomkostningen« og »markedstendensen« er blevet fremført for sent under sagen, hvorfor de skal afvises.

14. Dernæst må jeg på baggrund af det just anførte gøre endnu en bemærkning. Det må spørges, om de i stævningen vedrørende prisordningen anførte klagepunkter, der er angivet under a) og b), ikke i og for sig skal afvises, for så vidt som de er formuleret i alt

for ubestemte og generelle vendinger. Det må i den forbindelse bemærkes, at Kommissionen har begrænset sig til at udtale, hvad der skulle bevises (nemlig at der med maksimalpriserne ikke i tilstrækkeligt omfang er taget højde for de omkostninger, der belaster de indførte produkter, og at disse priser i alt for høj grad lægger vægt på interne omkostningsfaktorer), mens sagen ikke angiver de grunde, som disse resultater støttes på eller de faktorer eller forhold, der er taget i betragtning for at fastslå dette.

Jeg skal desuden fremhæve, at et krav om punktlighed i så henseende har været så meget mere nødvendigt, som den omtvistede lovgivning, der ikke i og for sig kan anses for stridende mod fællesskabsretten, har et leddelt og indviklet indhold derved, at den med henblik på fastsættelse af de omhandlede priser analytisk angiver et stort antal faktorer, hvoraf visse har karakter af interne faktorer og andre af internationale faktorer.

15. Jeg er på baggrund heraf tilbøjelig til at mene, at Kommissionen ikke forskriftsmæssigt har angivet disse klagepunkters indhold, ligesom den heller ikke har givet en »sammenhængende og detaljeret« redegørelse for grundlaget for den. Er dette rigtigt, står vi over for et spørgsmål, der ikke vedrører realiteten, men proceduren, idet en ubestemt og uklar fastlæggelse af sagens genstand ikke blot antaster de processuelle principper, jeg har omtalt, men også gør det umuligt for Domstolen at gennemføre den retslige efterprøvelse. Herom kan der efter min mening særdeles passende henvises til en dom af nyere dato (Domstolens dom af 5. april 1990, Kommissionen mod Den Hellenske Republik, C-132/88, Sml. I, s. 1567). Domstolen fastslog heri, at et klagepunkt, som Kommissionen blot havde fremført i stævningen, men uden samtidig at fremføre argumenter til støtte for det (argumenter, der i øvrigt — i modsætning til, hvad der er tilfældet i nærværende sag — i alt fald var udviklet i den begrundede udtalelse) ikke skulle pådømmes som en del af sagsgenstanden. Domstolen erklærede herefter, at det var ufornødent at tage stilling til dette klagepunkt, og denne løsning kan jeg så meget mere foreslå som løsning i nærværende sag.

Domstolen bør derfor efter min mening afstå fra at tage stilling også til de to klagepunkter vedrørende maksimalprisordningen, der er anført under a) og b) i stævningen.

Realiteten

16. Efter gennemgangen af formaliteten, en gennemgang, der måske i alt fald delvis havde kunnet være undgået, hvis blot den sagsøgende institution havde udvist større punktlighed med procedurens afvikling og inddeling, kan jeg herefter gå over til gennemgangen af sagens realitet, og jeg følger herved den rækkefølge, som sagens realitetsspørgsmål er blevet fremstillet i i retsmøderapporten.

a) *Enerettigheder til indførsel*

17. Kommissionen har gjort gældende, at Den Hellenske Republik ved lov nr. 1571/85 har forbeholdt sig enerettigheder til indførsel af råolie og olieprodukter. Det er dens opfattelse, at disse enerettigheder må anses for stridende såvel mod Traktatens artikel 30 som dens artikel 37, idet de efter deres beskaffenhed vil kunne skabe

hindringer for handelen og føre til ulovlig forskelsbehandling af Fællesskabets erhvervsdrivende.

For at kunne tage stilling til dette klagepunkt må der gøres en sondring mellem rettigheder, der vedrører indførslen af færdige produkter og halvfabrikata på den ene side og rettigheder vedrørende indførsel af mineralolie på den anden side.

— Rettigheder vedrørende indførsel af færdige produkter og halvfabrikata

18. Først og fremmest må det fremhæves, at artikel 40 i tiltrædelsesakten indeholder en bestemmelse om, at »... [Den Hellenske Republik] med forbehold af bestemmelserne i stk. 2 i denne artikel... fra den 1. januar 1981 gradvis [tilpasser] de statslige handelsmonopoler, som omfattes af EØF-Traktatens artikel 37, stk. 1, således at enhver forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår er udelukket senest den 31. december 1985«. Artikel 40 indeholder strengere bestemmelser for så vidt angår enerettigheder til import af visse andre produkter end olie og heraf fremstillede produkter, enerettigheder der skal afskaffes fra den 1. januar 1981.

Det må dernæst bemærkes, at lov nr. 1571/85 indeholder regler om eneret for det offentlige til at raffinere mineralolie, hvilken eneret Kommissionen ikke anser for at være i strid med fællesskabsreglerne. Lov nr. 1571/85 havde desuden regler om en eneret for det offentlige til import af færdige olieprodukter og halvfabrikata på basis af olie (artikel 7). Men det var desuden med henvisning til en anden bestemmelse (artikel 4) bestemt, at denne eneret skulle tilpasses med virkning fra den 1. januar 1986.

Det står fast, at Den Hellenske Republik, dengang nærværende sag blev anlagt, kun delvis havde tilpasset enerettighederne til indførsel af produkter udvundet af olie, således at forstå, at 40% af indførslerne endnu var omfattet af statens monopol.

På baggrund heraf og med hjemmel i tiltrædelsesaktens artikel 40 fandt Kommissionen, at opretholdelsen selv for en del af en eneret udgjorde en overtrædelse af Traktatens artikler 30 og 37.

19. Lad det straks være sagt, at den situation, der behandles her, fremtræder på samme måde som den situation, Manghera-dommen af 13. februar 1976 (59/75, Sml. s. 91) drejede sig om. Også den drejede sig om et offentligt monopol, der både omfattede produktion og indførsel af bestemte produkter. På baggrund heraf kan man som fremhævet af Kommissionen retmæssigt gå ud fra, at monopolets indehaver logisk vil være tilbøjelig til at give handel med de af monopolet omfattede produkter en fortrinsstilling for indførte produkter, der således objektivt bliver udsat for forskelsbehandling. Det er på grundlag heraf, at Domstolen i Manghera-sagen fastslog, at målsætningen med artikel 37 ikke vil kunne gennemføres »hvis der i en medlemsstat med et handelsmonopol ikke var sikret fri bevægelighed for andre medlemsstaters tilsvarende varer som for varer, der falder ind under statsmonopolet«. Denne praksis må fuldt ud kunne finde anvendelse i det foreliggende tilfælde, eftersom staten takket være raffineringsmonopolet producerer de samme varer som dem,

hvis indførsel delvis er omfattet af den eneret, der er forbeholdt nævnte stat.

Hvad angår den omstændighed, at denne eneret ved sagens anlæg var blevet begrænset til at omfatte 40% af indførslerne, kan den efter min mening ikke få afgørende betydning, når en procentandel som nævnt dog er tilstrækkelig til at gøre det muligt for vedkommende offentlige organ mærkbart at øve indflydelse på de omhandlede indførsler, jf. artikel 37, stk. 1.

Der er altså efter min mening grundlag for at fastslå, at de omhandlede rettigheder udgør en overtrædelse af artikel 37, og det er herved ufornødent at spørge, om disse rettigheder også udgør en overtrædelse af artikel 30.

— Eneret til indførsel af mineralolie

20. Helt anderledes forholder det sig med mineralolie. Det må i den forbindelse bemærkes, at artikel 1, stk. 2, i lov nr. 1571/85 indeholdt en bestemmelse om eneret for staten »til at raffinere og dermed indføre mineralolie«. Bestemmelsen blev ændret ved lov nr. 1769/88, der samtidig med at opretholde eneretten til raffinering ophævede eneretten for så vidt angår indførslen. Til trods for denne ændring har Kommissionen fremhævet, at indførslerne af mineralolie i henhold til artikel 7, stk. 1 og 2, i lov nr. 1571/85, der ikke er blevet ændret, samt indførslerne af færdige produkter trods alt fortsat er omfattet af statens monopol. Den Hellenske Republik har dog i den forbindelse anført, at disse indførsler i henhold til artikel 7, stk. 2, skal ske »i henhold til artikel 1« i selve loven. Da artikel 1, som det er blevet fremhævet, er blevet ændret for at afskaffe eneretten til import af mineralolie, må ifølge Den Hellenske Republik resultatet blive, at artikel 7 med henvisningen til statens enerettigheder for så vidt angår indførsler, nu kun vedrører færdige produkter og ikke længere mineralolie.

21. Domstolen må på grundlag af disse modstående synspunkter tage stilling til, om staten efter ændringerne ved lov nr. 1769/88 stadig har en eneret til indførsel for så vidt angår mineralolie. Det forekommer mig nødvendigt at oplyse, at der efter min mening ikke processuelt er noget til hinder for, at Domstolen tager stilling til dette spørgsmål. For selv om der bliver tale om en hensyntagen til lovændringer, der er tilkommet efter den i den begrundede udtalelse påbudte dato, bliver der ikke derfor tale om en ændring af beskaffenheden af eller genstanden for Domstolens efterprøvelse. For Domstolen har jo til enhver tid til opgave at efterprøve, om staten virkelig har efterkommet den begrundede udtalelse ved at bringe det forskriftsmæssigt forinden over for den kritiserede traktatbrud ud af verden, og ikke om der i kraft af ændringer af lovgivningen er begået nye overtrædelser, der nødvendigvis må behandles under en selvstændig forudgående administrativ procedure. Dersom og i det omfang, Domstolen derfor konfronteres med en påstand om, at der ikke træffes en afgørelse med hensyn til klagepunkter og grunde, der adskiller sig fra de klagepunkter og grunde, der har været omfattet af den administrative procedure, må det antages, at der hverken er tale om en udvidelse af sagsgenstanden eller følgelig om en krænkelse af retten til kontradiktion. I øvrigt forekommer det mig at en herimod stridende løsning vil kunne få følger, der vanskeligt lader sig retfærdiggøre, for såfremt den sagsøgte stat har vedtaget bestemmelser inden for den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, må resultatet bestemt blive, at Kommissionen kan ned-

lægge påstand om, at det statueres, at disse bestemmelser ikke er egnede til at bringe overtrædelsen til ophør, hvorimod Kommissionen i den mere alvorlige situation, hvor staten handler for sent, ikke mere vil kunne opnå, at Domstolen statuerer, at de for sent vedtagne regler ikke er egnede til at bringe retsstridigheden fuldstændigt ud af verden, og at retsstillingen fortsat går ud på, at der til trods for disse regler foreligger en overtrædelse. Efter min mening synes i øvrigt Domstolen i nævnte dom i sag 7/69 at være nået til det resultat, at den retmæssigt kunne efterprøve, om der *ved sagens anlæg* endnu forelå en overtrædelsessituation, idet den herved også lagde vægt på de foranstaltninger, vedkommende stat havde truffet efter udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist.

22. Når det er sagt, må jeg først, idet jeg kommer til sagens kerne, bemærke, at Den Hellenske Republik ved lov nr. 1769/88 bestemt har ophævet den grundlæggende bestemmelse (artikel 1 i lov nr. 1571/85), der indførte et statsmonopol for indførsel af råolie. Hvad angår nævnte lovs artikel 7, så fastslår den generelt i stk. 1, at indførsel både af mineralolie og færdige produkter »er et nationaløkonomisk forhold af almen interesse, idet der navnlig er tale om at sikre en regelmæssig og stabil forsyning af det græske marked«. Det er altså korrekt, at mineralolie også er nævnt i artikel 7, stk. 1, men dette sker dog inden for rammerne af en bestemmelse, der går ud på at fastslå, at generelt udgør forretninger om olie med udlandet en virksomhed af offentlig interesse. Artikel 7, stk. 2, har derimod en mere speciel rækkevidde. Heri siges det rigtigt nok, at de i stk. 1 omhandlede indførsler udelukkende gennemføres af staten, dog med tilføjelsen »i henhold til artikel 1« i selve loven. Men i det omfang, lovgiver har ændret artikel 1 ved at ophæve den oprindeligt deri indeholdte bestemmelse om indførselsmonopol for mineralolie, kan der efter min mening ikke på grundlag af sædvanlige fortolkningsprincipper i ordlyden af artikel 7, stk. 2, hentes argumenter til støtte for det synspunkt, at der ved denne bestemmelse fortsat er tillagt staten en eneret til indførsel af råolie i strid med indholdet af artikel 1, som bestemmelsen udtrykkeligt er underordnet. I øvrigt må det også bemærkes, at Kommissionen intet forhold har anført, der viser, at artikel 7, stk. 2, er blevet anvendt på en sådan måde, at staten derved tillægges en eneret som nævnt.

Jeg mener derfor, at Kommissionens opfattelse, hvorefter Den Hellenske Republik uanset ændringen af artikel 1 i lov nr. 1571/85 har opretholdt det offentlige monopol for så vidt angår indførsel af mineralolie, savner grundlag.

23. Og selv om det anerkendes, at der på grundlag af disse bestemmelser kan fastslås at være tale om en eneret til at indføre råolie, mener jeg under alle omstændigheder ikke, at denne ret *i og for sig*, uden at der foreligger andre forhold, kan antages at være i strid med fællesskabsbestemmelserne. Den Hellenske Republik har faktisk og også her uden indsigelser fra Kommissionen specielt på dette punkt gjort gældende, at den *indenlandske* produktion af mineralolie er absolut ubetydelig og i alt fald bestemt til at ophøre i løbet af 1990. Landets forsyninger afhænger altså helt af indførslerne. Disse faktiske omstændigheder skaber en helt anden ramme end den, der — som anført i det foregående — dannede udgangspunktet i Manghera-dommen, idet der i det foreliggende tilfælde ikke er tale om nogen egentlig indenlandsk produktion af mineralolie, som indehaveren af enerettigheder til indførsel er interesseret i at begunstige, nød-

vendigvis på bekostning af indførslerne. På baggrund af disse faktiske forhold kan det efter min mening ikke fornuftigvis *antages*, at den såkaldte eneret er egnet til at skabe hindringer for indførslerne, der under alle omstændigheder er nødvendige for at holde raffineringsvirksomheden i gang, og endnu mindre en ulovlig forskelsbehandling, der under alle omstændigheder konkret må bevises.

24. Det er imidlertid ikke det hele. For om der i det foreliggende tilfælde foreligger et lovbestemt monopol, for så vidt angår indførsel af mineralolie, synes at være ganske uden betydning for afviklingen af handelen i Fællesskabet, når staten under alle omstændigheder retmæssigt har eneret til raffinering og dermed fuldstændig kontrollerer efterspørgslen efter mineralolie. Efter retsmødet ved vi, at tredjemands adgang eller manglende adgang *in abstracto* til at indføre olie efter den konkrete beskrivelse af forholdene, Domstolen har fået forelagt og i mangel af modstående oplysninger, er et forhold, der ikke virkelig har økonomisk betydning. For under alle omstændigheder sørger de offentlige raffinaderier (og de private raffinaderier, der driver virksomhed i henhold til en koncessionsaftale med staten) *direkte* for at sikre deres råvareforsyninger, og eventuelle selvstændige græske importører synes derfor afskåret fra effektivt at kunne finde afsætning på det indenlandske raffineringsmarked. Denne *de facto* kontrol med indførslerne af olie, der består uafhængigt af den kritiserede lovbestemmelse, eftersom den er en følge af den offentlige eneret til raffinering, har Kommissionen overhovedet ikke indladt sig på at diskutere, og den synes da heller ikke at kunne diskuteres, eftersom den netop er en direkte følge for ikke at sige en bestanddel af eneretten til raffinering, hvis lovlighed Kommissionen selv gentagne gange har anerkendt. Selv om det anerkendes, at der findes en eneret for staten til at indføre mineralolie har Kommissionen derfor efter min mening ikke fastholdt opmærksomheden på den omstændighed, at en sådan eneret kun — medmindre andet bevistes — bevirkede en formalisering af en allerede foreliggende situation i kraft af de faktiske forhold og tilmed en situation, der, for så vidt som den er uadskilleligt knyttet til eneretten til raffinering, næppe vil kunne kritiseres, medmindre kritikken samtidig rettes mod selve denne eneret.

På baggrund heraf må klagepunktet vedrørende enerettighederne til indførsel af mineralolie efter min mening forkastes.

b) *Enerettighederne for så vidt angår handel med olieprodukter*

25. Ifølge artikel 4 i lov nr. 1571/85 har Den Hellenske Republik tilpasset det statslige monopol, for så vidt angår handel med olieprodukter, i et sådant omfang, at de private forhandlerselskaber på tidspunktet for sagsanlægget var forpligtet til at indkøbe 40% af deres varer hos offentlige raffinaderier. De resterende 60% kunne de derimod frit indkøbe hos en af dem valgt leverandør.

Den Hellenske Republik har i den forbindelse anført, at den måtte udsætte den fuldstændige liberalisering af handelen med produkter fremstillet af råolie (hvilken liberalisering først blev endelig gennemført med virkning fra den 1. januar 1990) for at sikre

de offentlige raffinaderier et mindstemål af afsætningsmuligheder. På denne måde er de offentlige raffinaderier midlertidigt blevet beskyttet mod konkurrence fra de private raffinaderier og indførslerne.

Det kan derfor anses for sikkert, at de omhandlede rettigheder har påvirket handelen negativt, idet forhandlerselskaberne, hvis disse rettigheder ikke havde eksisteret, i alt fald delvis ville have indkøbt hos andre leverandører end de offentlige raffinaderier og navnlig hos leverandører i andre medlemsstater. Som følge heraf har der i det foreliggende tilfælde været tale om forskelsbehandling af indførte produkter, og denne forskelsbehandling er utvivlsomt omfattet både af Traktatens artikel 30 og artikel 37.

26. Den Hellenske Republik har dog heroverfor indvendt, at denne hindring for handelen var begrundet i de samme hensyn til den offentlige sikkerhed som dem, der blev anerkendt af Domstolen i den velkendte dom af 10. juli 1984, Campus Oil (72/83, Sml. s. 2727), hvor der også skulle tages stilling til, om en ordning, hvorefter forhandlerne af olieprodukter skulle indkøbe en vis andel hos et offentligt raffinaderi, var forenelig med Traktaten. Ifølge den hellenske regering har navnlig den særet, de offentlige raffinaderier har nydt godt af, været påkrævet også i det foreliggende tilfælde af hensyn til raffinaderiernes fortsatte beståen og dermed for i tilfælde af energikrise at sikre landet rådighed over tilstrækkelig raffineringskapacitet til dækning af det vigtigste olieforbrug.

27. Selv om problemerne i forbindelse med en sikker energiforsyning som udførligt fremhævet af Domstolen i Campus Oil-sagen er yderst vanskelige at tage stilling til, mener jeg ikke, at det i nærværende sag er muligt uden videre at anvende den løsning, Domstolen nåede frem til i Campus Oil-sagen. I den foreliggende sag er det nemlig, også selv om det anerkendes, at de offentlige raffinaderier uden særlige rettigheder som de her omtvistede burde have standset deres virksomhed (hvilket den omstændighed, at sådanne rettigheder allerede definitivt blev ophævet med virkning fra den 1. januar 1990, tilsyneladende afkræfter) under alle omstændigheder ubestridt, at de i Grækenland eksisterende private raffinaderier under alle omstændigheder var i stand til at sikre en produktion, der oversteg landets vigtigste energibehov (også selv om man herved tager højde for nødvendigheden af at forsyne de væbnede styrker under en eventuel international krise).

Med disse forhold og i betragtning af at det er nødvendigt at fortolke undtagelserne i artikel 36 indskrænkende — kravet herom blev også tilbørligt gentaget i Campus Oil-sagen — foreligger der efter min mening ikke i nærværende sag sikkerhedshensyn af offentlig karakter, der kan begrunde, at forhandlerselskaberne på tidspunktet for sagsanlægget var forpligtet til at indkøbe 40% af deres forbrug hos de offentlige raffinaderier. Klagepunktet må således anerkendes, uden at der er grund til generelt at undersøge spørgsmålet om, hvorvidt undtagelserne ifølge artikel 36 også finder anvendelse på de nationale foranstaltninger og fremgangsmåder, der henhører under artikel 37.

c) *Procedurerne for import og eksport*

28. Kommissionen har gjort gældende, at forskellige procedurer, der er indført ved den omtvistede lovgivning, af hvilken det i-

følge Kommissionen fremgår, at der for indførsel og udførsel af olieprodukter gælder en ordning om tilladelse fra regeringen, er i strid med Traktatens artikler 30, 34 og 37.

Den Hellenske Republik har heroverfor indvendt, at Kommissionen ikke har forstået de omhandlede formelle reglers egentlige beskaffenhed, da der ikke er tale om tilladelser, men blot om anmeldelser, hvorved der skal tilvejebringes en sikker statistisk kontrol med olietransaktioner med udlandet.

De her omhandlede lovbestemmelser må efter ordlyden forstås på den af den sagsøgte regering anførte måde, og dette imødegås ikke af andre oplysninger, som Kommissionen har fremlagt.

29. Når det er sagt, må det dog også bemærkes, at efter Domstolens praksis (Domstolens dom af 16.3.1977, Kommissionen mod Frankrig, 68/76, Sml. s. 515) udgør selv en simpel formalitet, der ikke indebærer en kompetent myndigheds meddelse efter et skøn af en tilladelse, en foranstaltning med tilsvarende virkning, idet den virker forsinkende og skaber tilbageholdenhed i handelen.

30. I øvrigt og selv om det principielt ikke kan udelukkes, at det specielt for olietransaktioner viser sig nødvendigt at have mere avancerede former for kontrol til rådighed end den kontrol, der er nødvendig for andre produkters vedkommende, og at det derfor — uden at spørgsmålet om retmæssigheden heraf efter Traktatens artikler 30 og 34 får betydning — kan vise sig nødvendigt at anmode de erhvervsdrivende om mere indgående oplysninger end de oplysninger, toldanmeldelser normalt indeholder, må det fremhæves, at Den Hellenske Republik i det foreliggende tilfælde ikke har godtgjort, at der bliver tale om en sådan nødvendighed. Heraf følger, at også dette klagepunkt må anses for velbegrundet, også selv om det eventuelt blot skulle være i medfør af artiklerne 30-34, idet de omhandlede procedurer ikke, efter at de i det foregående behandlede enerettigheder, for så vidt angår handel, er blevet kendt retsstridige, i og for sig henhører under artikel 37.

d) *Krav for handel*

31. Kommissionen har gjort gældende, at de nedenfor nævnte krav, der ifølge den omtvistede lovgivning skal opfyldes af forhandlerselskaberne i handelen med olieprodukter, er i strid med artikel 30: fremlæggelse af årsprogrammer for salget af olieprodukter, indførelse af en ordning om årlige handelskvoter og indførelse af en forpligtelse til at råde over en mindste transportkapacitet for de omhandlede produkter.

32. Den Hellenske Republik har bestridt, at de omtvistede foranstaltninger udgør en tilsidesættelse af artikel 30, men har dog ikke herved påberåbt sig bestemmelserne i artikel 36.

33. Det står med hensyn til handelskvoterne og indkøbsprogrammerne fast, at der er tale om forskrifter med henblik på fordeling mellem forhandlerselskaberne af den andel af indkøb, der svarer til den ikke-tilpassede del af det statslige handelsmonopol. Når dette monopols retsstridighed er fastslået — det blev i øvrigt ophævet med virkning fra den 1. januar 1990 — må de nævnte krav, hvis opfyldelse er en forudsætning for forhandlerselskabernes adgang til at drive handel i indlandet, desuden have mistet deres

økonomiske og retlige betydning. Dette er imidlertid ikke i og for sig afgørende, for så vidt som det yderligere må spørges, om de omhandlede forskrifter udgør selvstændige overtrædelser uafhængigt af deres funktionelle sammenhæng med det offentlige handelsmonopol.

34. Jeg finder i den forbindelse, at den omhandlede ordning, selv om virksomhederne på visse betingelser har mulighed for at fravige de over for regeringen oplyste mængder for salg og levering, trods alt skaber et element af stivhed i det omfang, den hindrer interesserede erhvervsdrivende i frit at bestemme omfanget af deres kommercielle virksomhed. Der er dermed tale om forpligtelser, som rimeligvis kan antages at have restriktive virkninger for indførslerne, og som desuden tjener et fællesskabsretligt ubegrundet formål, idet de som Den Hellenske Republik har erkendt, alene er blevet indført for at sikre, at statens enerettigheder, for så vidt angår handel, respekteres. Da der er tale om sådanne faktorer, må de omhandlede handelskvoter og indkøbsprogrammer efter min mening være i strid med artikel 30.

35. Derimod mener jeg ikke, at forpligtelsen til at råde over en bestemt transportkapacitet udgør en overtrædelse af nævnte artikel. Denne forpligtelse vedrører på identiske vilkår handelen med indenlandske og indførte produkter. Desuden er der intet fremkommet, hvorefter det kan antages, at der består en påregnelig og fornuftig sammenhæng mellem denne foranstaltning og udviklingen af handelen inden for Fællesskabet. Endelig er der tale om en bestemmelse, der er vedtaget som en del af en ordning for forhandling, og som opfylder et virkeligt behov, som bestemt ikke er uforeneligt med de generelle af fællesskabsordningen omfattede formål, nemlig sikringen af kontinuitet i forsyningerne overalt på det nationale område.

36. Efter min mening bliver resultatet derfor, at den omtvistede foranstaltning er retmæssig ifølge artikel 30 i det omfang, den ikke kan påregnes at have restriktive virkninger for handelen (i lyset af det af Domstolen i den for nylig afsagte dom af 7.3.1990 knæsatte princip, Krantz, C-69/88, Sml. I, s. 583) og under alle omstændigheder, fordi der, selv om det antages, at virkninger af denne art foreligger — hvilket dog efter min mening bestemt må udelukkes — dog er tale om hindringer, der (i overensstemmelse med Domstolens praksis, sidst i dom af 23.11.1989, Torfaen Borough Council, C-145/88, Sml. s. 3851) »ikke går ud over, hvad der er karakteristisk for bestemmelser af denne art (bestemmelser, der regulerer åbningstider for detailhandelen)«.

e) *Prisordningen*

37. Som tidligere omtalt under behandlingen af formaliteten må de klagepunkter, Kommissionen først har fremført i replikken, efter min mening, anses for sagsgenstanden helt uvedkommende. De bør altså efter min mening ikke realitetsbehandles. Hvad angår den under c) i stævningen i forbindelse med prisordningen fremførte kritik, kan det under ingen omstændigheder anses for et selvstændigt klagepunkt. Hvad endelig angår de under a) og b) i stævningen fremførte klagepunkter, der er de eneste som kan give anledning til en lille smule tvivl, når det gælder formalitetsspørgsmålet, må det statueres, at de klart ikke er blevet godtgjort, netop i kraft af deres helt igennem ubestemte og generelle karakter.

38. Af alle de anførte grunde foreslår jeg herefter Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) Følgende klagepunkter afvises fra behandling i realiteten:

   — klagepunktet vedrørende regeringens mulighed for at tilbagekalde ophævelsen af handelsenerettighederne med hensyn til mineralolieprodukter

   — klagepunkterne vedrørende ordningen med fastsættelse af maksimalpriser for mineralolieprodukter, jf. punkterne a), b) og c) i stævningen.

2) Der gives Kommissionen medhold i følgende klagepunkter:

   — klagepunkterne vedrørende enerettighederne med hensyn til import af og handel med forarbejdede og delvis forarbejdede mineralolieprodukter

   — klagepunkterne vedrørende procedurereglerne ved import og eksport af disse produkter

   — klagepunktet vedrørende forhandlerselskabernes pligt til at overholde ordningen med årlige handelskvoter og til at fremlægge årlige indkøbsprogrammer.

3) Sagsøgte frifindes for så vidt angår de øvrige klagepunkter.

4) Sagens omkostninger ophæves, da begge parter delvis har tabt sagen.