CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. TESAURO van 23 mei 1990 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In de onderhavige zaak stelt de Commissie de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht ter discussie van een aantal aspecten van de Griekse wettelijke regeling inzake de invoer, uitvoer en distributie van ruwe aardolie en de daarvan afgeleide produkten. Dat stelsel, zoals dat voor het eerst in het leven is geroepen bij wet nr. 1571/85 van 21 oktober 1985, en nadien successievelijk is gewijzigd en in uitvoeringsbesluiten nader uitgewerkt, is gedetailleerd beschreven in het rapport ter terechtzitting, waarnaar ik graag verwijs; ook voor de diverse ontvankelijkheidskwesties en de materiële problematiek die in deze procedure aan de orde zijn, verwijs ik naar dat rapport.

De ontvankelijkheid

2. Tegen sommige van de door de Commissie tegen de betrokken regeling aangevoerde grieven heeft de Helleense Republiek een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen. Enkele daarvan — en die zal ik het eerst bespreken — laten zich bij eerste lezing vrij gemakkelijk afdoen; andere, betreffende de grieven van de Commissie tegen de prijsbeheersingsregeling voor de betrokken produkten, vragen daarentegen om een diepgaandere beschouwing.

3. In de eerste plaats voert de Helleense Republiek aan, dat de Commissie in het met redenen omklede advies ondubbelzinnig te kennen heeft gegeven, de niet-nakomingsprocedure op een aantal in de ingebrekestelling genoemde punten niet te willen doorzetten, waaronder met name de grief betreffende de ingevolge artikel 4, lid 3, van wet nr. 1571/85 aan de regering toekomende bevoegdheid om in uitzonderlijke omstandigheden de tot dusver tot stand gebrachte liberalisering in deze sector ongedaan te maken en het alleenrecht op de verhandeling weer te herstellen. Deze toezegging ten spijt — aldus nog steeds de Griekse regering —, blijkt de Commissie deze herroepingsmogelijkheid in het verzoekschrift als een zelfstandige inbreuk op het gemeenschapsrecht te beschouwen.

In dit verband volstaat de vaststelling, dat de Commissie in haar met redenen omklede advies nota neemt van de door de Griekse regering gedane toezeggingen en verklaart, dat „er onder deze omstandigheden geen aanleiding bestaat om de inbreukprocedure op dit punt voort te zetten": het lijdt derhalve geen twijfel, dat dit punt buiten het voorwerp van het beroep valt en dat de exceptie dus moet slagen.

4. Vervolgens vecht de Helleense Republiek de ontvankelijkheid aan van de grieven met betrekking tot de voorwaarden die de litigieuze wetgeving, in het bijzonder artikel 15 van wet nr. 1571/85, stelt voor de verhandeling van aardolieprodukten (handelsquota, indiening van bevoorradingsschema's en het beschikken over een zekere

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

vervoercapaciteit), welke grieven in de precontentieuze fase niet naar behoren zouden zijn geformuleerd.

In tegenstelling tot wat verweerster zegt, zijn deze grieven echter wel degelijk nauwkeurig omschreven in de ingebrekestelling — sub c, vierde streepje — alsook in het met redenen omklede advies — punt 9 —, en zij zijn door de Helleense Republiek trouwens ook punt voor punt bestreden in haar verweer in het kader van de precontentieuze procedure. Deze exceptie kan mijns inziens dan ook niet slagen.

5. Meer gecompliceerd blijken daarentegen — zoals ik al zei — de andere ontvankelijkheidskwesties die in deze procedure aan de orde zijn gesteld, met name ten aanzien van de grieven van de Commissie tegen het Griekse stelsel voor de vorming van de prijzen voor aardolieprodukten.

Voor een goed begrip van mijn verdere betoog lijkt mij vermelding van de relevante passages uit het met redenen omklede advies en uit het verzoekschrift op zijn plaats. In het met redenen omklede advies (punt 10) baseert de Commissie haar stelling, dat bedoeld stelsel van maximumprijzen onverenigbaar is met artikel 30, op de volgende overwegingen: „het houdt te weinig rekening met de specifieke kosten die op ingevoerde produkten drukken (aanvoerkosten), de vaststelling van de prijzen geschiedt met bijzonder lange tussenpozen (om de drie maanden) en de omrekeningskoers voor dollars tegen drachmes blijft zeer lang ongewijzigd (ook drie maanden)"; na erop te hebben gewezen dat het onder zulke omstandigheden niet altijd mogelijk is om ingevoerde produkten tegen lonende prijzen te verhandelen, concludeerde de Commissie, dat het gewraakte stelsel alleen dan verenigbaar kan zijn met het gemeenschapsrecht, wanneer het zodanig wordt aangepast, dat „de kosten die op het ingevoerde produkt drukken in de berekening van de voorgeschreven maximumprijs worden opgenomen". Iets anders staat er niet in het met redenen omklede advies.

In haar verzoekschrift citeert de Commissie artikel 11, lid 1, van wet nr. 1571/85, inmiddels gewijzigd bij wet nr. 1769/88, en beweert zij dat deze bepaling, te zamen met de administratieve uitvoeringsmaatregelen, in strijd is met artikel 30, hetgeen zij in de volgende drie grieven nader specificeert:

„a) de vastgestelde prijzen houden te weinig rekening met de bijzondere kosten die op ingevoerde produkten drukken (bij voorbeeld transportkosten);

b) er wordt bij de prijsvorming een onevenredig groot gewicht toegekend aan zuiver binnenlandse (Griekse) criteria;

c) de keuze van de factoren voor de vorming van de basisprijs en de wijze waarop deze worden meegewogen en berekend, staan ter beoordeling van de Griekse overheid" (artikel 11, lid 1, van de gewijzigde wet nr. 1571/85).

Verder bevat het verzoekschrift geen enkele argumentatie, zelfs geen eenvoudige precisering van feitelijke of juridische omstandigheden, ter onderbouwing van de gestelde onverenigbaarheid van het bewuste stelsel van maximumprijzen met het gemeenschapsrecht.

6. De Helleense Republiek merkt in de eerste plaats op, dat de in het verzoekschrift sub c genoemde grief, die zich keert tegen de discretionaire bevoegdheid van de overheid bij de regeling van de prijsfactoren, niet-ontvankelijk is, omdat deze in het met redenen omklede advies niet voorkomt. Gelet op de hierboven geciteerde passages, lijkt mij deze tegenwerping terecht.

Aan de andere kant is het zo, dat de Commissie in het verdere verloop van de procedure haar bezwaren op dit punt opnieuw heeft geformuleerd, daarbij aantekenend, niet a priori afwijzend te staan tegenover het feit dat de Lid-Staten de regeling van de toepassing van een prijzenstelsel aan hun administratie overlaten, maar in dit geval wel tegenover de concrete wijze waarop dat stelsel is ingevoerd en georganiseerd. Met andere woorden: niet de *bevoegdheid* tot regeling van de prijzen staat ter discussie, maar de *inhoud* van de regeling zoals deze met gebruikmaking van die bevoegdheid tot stand is gekomen. Dan is in de grief sub c geen afzonderlijke en op zichzelf staande grief meer te zien, maar moet hij worden geacht op te gaan in de twee andere grieven die in het verzoekschrift onder a en b worden geformuleerd en die — zij het in uiterst vage bewoordingen — betrekking hebben op de inhoud van de hier in geding zijnde regeling. Ik meen dan ook te kunnen concluderen, dat op dit punt geen specifieke uitspraak van het Hof wordt verlangd.

7. In de tweede plaats betoogt de Helleense Republiek, dat de in het met redenen omklede advies genoemde grieven, die niet in het verzoekschrift terugkomen, geen deel meer uitmaken van het voorwerp van het geschil. Concreet betreft het twee in het met redenen omklede advies alsook in de ingebrekestelling genoemde grieven met betrekking tot het prijzenstelsel: de grief dat die prijzen telkens met bijzonder lange tussenpozen (slechts om de drie maanden) worden vastgesteld en de grief dat de omrekeningskoers dollar-drachme telkens voor een te lang geachte periode van drie maanden onveranderd blijft gelden.

De Commissie brengt daartegen in, dat zij in haar verzoekschrift verwijst naar de inhoud van de ingebrekestelling en van het met redenen omklede advies, welke in het inleidende verzoekschrift als ingelast moet worden beschouwd.

8. Mij dunkt evenwel, dat uit artikel 19 van 's Hofs Statuut-EEG en artikel 38, paragraaf 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof duidelijk blijkt, dat het verzoekschrift waarmee de zaak voor het Hof aanhangig wordt gemaakt een aantal gegevens uitdrukkelijk moet bevatten, met name het onderwerp van het geschil, een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen en de conclusies van de verzoeker. In een procedure ex artikel 169 moet de Commissie dus in het inleidend verzoekschrift (evenals overigens in de stukken in de precontentieuze fase) in ieder geval de feitelijke inhoud van de grieven tegen de verwerende staat alsmede de juridische en feitelijke gronden waarop die grieven berusten, nauwkeurig aangeven. Deze vereisten — die overigens uit redaktioneel oogpunt niet bijzonder zwaar genoemd kunnen worden — zijn niet alleen van wezenlijk belang ter formele afbakening van het *thema decidendum* dat aan de betrokken rechter wordt voorgelegd, maar eveneens om er geen twijfel of vaagheid over te laten bestaan, of de Commissie misschien niet een van haar in de precontentieuze fase naar voren gebrachte grieven heeft laten vallen.

Ik meen dan ook dat in beginsel, overeenkomstig een criterium dat aan de procesrechtelijke traditie van de Lid-Staten zeker niet vreemd zal zijn, niet kan worden toegelaten dat uit het inleidend verzoekschrift de grieven en middelen slechts in samenhang met andere geschriften op te maken zijn. Wel mogelijk is daarentegen, maar dan gaat het om een ander geval dat duidelijk in overeenstemming is met de zojuist genoemde bepalingen, om in een beroep ex artikel 169 te verwijzen naar de argumentatie en de feiten in de ingebrekestelling en het met redenen omklede advies, wanneer dit enkel dient ter toelichting van de strekking van de hoe dan ook in het verzoekschrift geïndividualiseerde grieven en middelen.

9. Zo ligt de zaak in beginsel; maar daarmee is nog niet alles gezegd. Ook indien het wel toelaatbaar wordt geacht, de grieven en middelen in een beroep ex artikel 169 te introduceren door middel van een eenvoudige verwijzing naar de stukken van de precontentieuze procedure, dan nog kan in casu de verwijzing in het verzoekschrift van de Commissie in geen geval betrekking hebben op de in het met redenen omklede advies genoemde grieven betreffende de vaststelling eens per kwartaal van de prijzen en van de omrekeningskoers drachme/dollar. Immers, na het met redenen omklede advies en nog vóór de indiening van het verzoekschrift is het Griekse systeem gewijzigd bij wet nr. 1769/88 en gelden thans kortere termijnen voor de vaststelling van die elementen. Men mag daarom aannemen dat, nu de Commissie in het verzoekschrift op dit speciale punt geen bezwaren of opmerkingen heeft gemaakt, zij kennelijk heeft gemeend dat de Griekse regeling door die wijziging in overeenstemming was gebracht met de gemeenschapsnormen en dat op die punten dus van een inbreuk geen sprake meer was. Dat wordt overigens ook bevestigd doordat de Commissie in de schriftelijke procedure en ter terechtzitting het bezwaar, dat de prijzen en omrekeningskoersen door de overheid op te ver van elkaar verwijderde tijdstippen werden herzien, niet meer heeft aangeroerd. Ik ben daarom van mening, dat de grieven die op deze twee punten in het met redenen omklede advies zijn geformuleerd, geen deel uitmaken van het *thema decidendum* van het onderhavige geding.

10. De Helleense Republiek bestrijdt voorts de ontvankelijkheid van de grieven van de Commissie betreffende de wijze waarop de Griekse autoriteiten de factoren „voorraadkosten" en „markttendens" berekenen bij het bepalen van de maximumprijzen voor aardolieprodukten. Die grieven, aldus verweerster, worden pas in de memorie van repliek genoemd en uitgewerkt. Bovendien richten deze grieven zich tegen bepalingen (artikel 2, lid 5, van presidentieel decreet nr. 27 van 17.1.1989) die zijn vastgesteld geruime tijd nadat de procedure aanhangig was gemaakt.

Vooropgesteld zij in dit verband, dat artikel 11 van wet nr. 1571/85 (ook in de gewijzigde versie van wet nr. 1769/88) bepaalde, dat bij het vaststellen van de prijzen onder meer rekening moest worden gehouden met de factoren „markttendens" en „voorraadkosten": toch heeft de Commissie deze bepaling tot aan de memorie van repliek geen aanleiding gegeven tot enige kritiek of bezorgdheid. Voorts is het zo, dat het presidentieel decreet nr. 27/89, dat na de precontentieuze procedure en zelfs nog na de indiening van het verzoekschrift is afgekomen, en dat handelt over de berekening

van de in de vorming van de basisprijs voor olieprodukten te verwerken factoren naast een reeks andere elementen (de internationale prijzen van de produkten, de transportkosten vanuit havens in Italië naar havens in Griekenland, de verliezen ten gevolge van transportschade, de transportverzekeringspremies), eveneens voorziet in de vaststelling van de variabelen „markttendens" en „voorraadkosten".

Zoals gezegd, heeft de Commissie bij repliek, op grond van de inhoud van dat decreet, kritiek geuit op de invoering of in ieder geval op de berekeningswijze van die twee variabelen, hoewel zij in de voorafgaande fasen nergens een woord aan deze kwestie heeft gewijd en heeft de Helleense Republiek dus, voor de dupliek, geen enkele mogelijkheid gehad zich hierover uit te laten.

11. De Commissie brengt daarentegen in, dat zij in de precontentieuze fase en in het verzoekschrift bezwaar heeft willen maken tegen het betrokken stelsel van maximumprijzen *in het algemeen*, voor zover dat stelsel een nadelige invloed op de invoer kan hebben. De bij repliek naar voren gebrachte grieven zouden daarom louter als een specifieke uitwerking van dat algemene bezwaar en niet als zelfstandige en nieuwe klachten moeten worden gezien.

Hierbij moet ik echter het volgende aantekenen: weliswaar heeft het Hof erkend, dat in een beroep feiten kunnen worden bestreden die zich na het uitbrengen van het met redenen omklede advies hebben voorgedaan, mits deze feiten „van dezelfde aard zijn als de in dat advies bedoelde en eenzelfde gedraging opleveren" (arresten van 22 maart 1983, zaak 42/82, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1983, blz. 1013, en van 2 februari 1988, zaak 113/86, Commissie/Italië, Jurispr. 1988, blz. 607), doch het Hof heeft niettemin ook meer dan eens herhaald dat wil het wezenlijke doel van de precontentieuze procedure niet worden ondergraven, het voorwerp van het geschil in de ingebrekestelling moet zijn afgebakend (zie onder meer het arrest van 15 december 1982, zaak 211/81, Commissie/Denemarken, Jurispr. 1982, blz. 4547). Uit een en ander volgt, dat in het met redenen omklede advies geen uitbreiding mag worden gegeven aan de strekking van de in de ingebrekestelling genoemde grieven (arrest van 11 juli 1984, zaak 51/83, Commissie/Italië, Jurispr. 1984, blz. 2793), dat het *voorwerp* van het beroep zijn definitieve afbakening vindt in de precontentieuze procedure, dat „het met redenen omklede advies van de Commissie en het verzoekschrift op dezelfde overwegingen en middelen dienen te berusten" (arrest van 7 februari 1984, zaak 166/82, Commissie/Italië, Jurispr. 1984, blz. 459) en ten slotte, dat overeenkomstig genoemde beginselen de stukken van de precontentieuze procedure aan dwingende, zij het niet in alle gevallen even strenge nauwkeurigheidseisen moeten beantwoorden: voor de ingebrekestelling, die enkel een „eerste beknopte samenvatting van de bezwaren" behelst die in het met redenen omklede advies nader kunnen worden verduidelijkt (maar niet uitgebreid, zoals we hebben gezien), zijn die eisen minder streng dan voor het met redenen omklede advies dat, zoals meermaals herhaald, „een gedetailleerde, coherente uiteenzetting (moet) bevatten van de redenen..." (arrest van 28 maart 1985, zaak 274/83, Commissie/Italië, Jurispr. 1985, blz. 1077).

12. Terugkerend naar onze zaak meen ik, dat de Commissie zich in haar repliek niet enkel heeft bepaald tot een nadere uitwerking van bij de afbakening van het voorwerp van het geschil reeds voldoende gespecificeerde grieven en redenen, maar integendeel in de loop van een reeds bij het Hof aanhangig gemaakte procedure nieuwe grie-

ven naar aanleiding van uitgevaardigde nieuwe nationale bepalingen heeft willen introduceren.

Evenmin kan ik zeggen, dat deze nieuwe grieven feiten betreffen van dezelfde aard als die welke in het met redenen omklede advies zijn gelaakt en die een zelfde gedraging opleveren. Zoals uit de eerder genoemde arresten in de zaken 42/82 en 113/86 blijkt, kan die identiteit in aard en gedraging worden aangenomen, wanneer een zelfde praktijk, die reeds in het met redenen omklede advies is bestreden (bij voorbeeld achtereenvolgende vertragingen in de uitvoering van administratieve verplichtingen), ook naderhand niet wordt losgelaten: alleen in zo'n geval is het voorwerp van het geschil in wezen onveranderd gebleven en vooral, is er geen inbreuk gemaakt op de rechten van de verdediging. Wat wij daarentegen in de onderhavige procedure eigenlijk zien, is dat in de memorie van repliek nieuwe gedragingen ten tonele worden gevoerd die zelfstandige en afzonderlijke inbreuken vormen, gedragingen, ik zeg het nogmaals, waarover de verwerende staat zich niet heeft kunnen uitlaten binnen de voorgeschreven termijnen en volgens de voorziene vormen. Daaraan moet ik toevoegen dat het Hof, de hierboven genoemde procedurele beginselen indachtig, steeds slechts met begrijpelijke terughoudendheid heeft willen instemmen in uitbreiding van het voorwerp van het geschil tot feiten van na het met redenen omklede advies; zo oordeelde het Hof bij voorbeeld in een geval waarin zich vertragingen hadden voorgedaan in de betaling van bepaalde landbouwpremies tijdens een aantal achtereenvolgende oogstseizoenen, dat het bij de verweten niet-nakoming „niet gaat om een eenmalige handeling waarvan de gevolgen zich over lange tijd uitstrekken, maar om de vertraagde uitbetaling van de voor elk wijnoogstjaar verschuldigde premies, die voor ieder wijnoogstjaar een apart geval van nietnakoming oplevert" (arrest van 22 februari 1986, zaak 309/84, Commissie/Italië, Jurispr. 1986, blz. 599). Zulke terughoudendheid is zeker geboden, wanneer het niet gaat om een herhaling van gelijksoortige gedragingen, maar om uitvaardiging door de verwerende staat van handelingen die inhoudelijk verschillen van die welke in het met redenen omklede advies of zelfs in het verzoekschrift zijn gelaakt (zie het arrest van 10 maart 1970, zaak 7/69, Commissie/Italië, Jurispr. 1970, blz. 111).

13. De tegenwerping, dat de in repliek geformuleerde grieven zouden zijn vervat in de bezwaren die in het met redenen omklede advies en het verzoekschrift tegen het betrokken prijsstelsel in het algemeen zijn ingebracht, moet naar mijn mening van de hand worden gewezen. Aldus redenerend zou de naleving van de procedurele beginselen gemakkelijk kunnen worden omzeild, aangezien de Commissie dan in de precontentieuze fase zou kunnen volstaan met *uiterst vaag en algemeen* geformuleerde grieven, om het werkelijke voorwerp van haar klachten pas later te specificeren. In dat geval zou de regel, dat het voorwerp van het geschil tijdig moet worden afgebakend en naderhand niet kan worden uitgebreid, iedere zin verliezen, waardoor de conflictoplossende functie van de precontentieuze fase zou worden ondergraven, en de verwerende staat zich zou zien beroofd van iedere mogelijkheid tot verweer.

De conclusie moet naar mijn mening dus zijn, dat de in de memorie van repliek vervatte grieven betreffende de „voorraadkosten" en de „markttendens" te laat in de procedure naar voren zijn gebracht en daarom niet-ontvankelijk moeten worden verklaard.

14. Hetgeen ik hier tot dusver heb betoogd, brengt mij nog tot een andere overweging. Men kan zich afvragen, of de in het verzoekschrift onder a en b tegen het prijsstelsel gerichte grieven niet eveneens niet-ont-

vankelijk zijn wegens hun te vage en algemene formulering. De Commissie heeft zich namelijk bepaald tot het uitspreken van wat zij juist had moeten aantonen (dat wil zeggen dat in de maximumprijzen onvoldoende rekening wordt gehouden met de op ingevoerde produkten drukkende kosten en een onevenredig gewicht wordt toegekend aan binnenlandse kostenfactoren), zonder dat uit het verzoekschrift de gronden blijken waarop die stelling berust of de gegevens en omstandigheden die voor het bereiken van die uitkomst in aanmerking zijn genomen.

Bovendien moet ik met nadruk opmerken, dat precisie op dit punt te meer was geboden, nu de betrokken wetgeving, die op zich niet onverenigbaar met het gemeenschapsrecht genoemd kan worden, een gedetailleerde en complexe regeling bevat met een veelheid aan factoren van binnenlandse en van internationale aard voor de vaststelling van de betrokken prijzen.

15. Onder deze omstandigheden neig ik tot de opvatting, dat de Commissie de materiële inhoud van deze grieven niet naar behoren heeft afgebakend en bovendien geen „samenhangende en gedetailleerde" uiteenzetting heeft gegeven van de haar moverende redenen. Als dat waar is, dan staan wij hier niet voor een materieel, maar voor een procedureel vraagstuk, in die zin dat een onzekere en vage omschrijving van het *thema decidendum* niet alleen de eerbiediging van de voormelde procedurele beginselen in gevaar brengt, maar ook de door het Hof uit te oefenen rechterlijke controle onmogelijk maakt. Op dat laatste punt lijkt mij een recent arrest van bijzonder belang (arrest van 5 april 1990, zaak C-132/88, Commissie/ Helleense Republiek, Jurispr. 1990, blz. I-1567), waarin het Hof een grief die de Commissie in het verzoekschrift had opgenomen zonder enig argument tot staving daarvan aan te voeren, niet tot het voorwerp van het beroep wilde rekenen (in die zaak waren — anders dan in het onderhavige geval — in het met redenen omklede advies tenminste nog wel argumenten aangevoerd). Het Hof verklaarde dat het over deze grief geen uitspraak kon doen, en naar mijn mening is deze oplossing zeker in casu de aangewezene.

Ik meen derhalve, dat het Hof zich ook zal moeten onthouden van een uitspraak over de grieven sub a en b van het verzoekschrift met betrekking tot het stelsel van maximumprijzen.

Ten gronde

16. Na deze bespreking van de ontvankelijkheidsvragen, die althans ten dele vermijdbaar waren geweest wanneer verzoekster strikter te werk was gegaan bij de voorbereiding en de presentatie van de procedure, kan ik mij nu wijden aan de materieelrechtelijke kwesties, waarbij ik de in het rapport ter terechtzitting aangegeven volgorde zal aanhouden.

a) *De exclusieve rechten op de invoer*

17. De Commissie betoogt, dat de Helleense Republiek in wet nr. 1571/85 zichzelf het alleenrecht op de invoer van ruwe olie en olieprodukten voorbehoudt. Dat alleenrecht moet in strijd worden geacht met zowel artikel 30 als artikel 37 EEG-Verdrag, aangezien het kan leiden tot belemme-

ringen van het handelsverkeer en tot verboden discriminatie tussen ondernemers in de Gemeenschap.

Voor de beoordeling van deze grief moet onderscheid worden gemaakt tussen het alleenrecht op de invoer van eindprodukten en halffabrikaten enerzijds en dat op de invoer van ruwe olie anderzijds.

— Het alleenrecht op de invoer van eindprodukten en halffabrikaten

18. Vooropgesteld zij, dat volgens artikel 40 van de Toetredingsakte „de Helleense Republiek vanaf 1 januari 1981 haar nationale monopolies van commerciële aard, als bedoeld in artikel 37, lid 1, van het EEG-Verdrag geleidelijk aanpast, in dier voege dat vóór 31 december 1985 elke discriminatie tussen de onderdanen van de Lid-Staten, wat de voorwaarden van de voorziening en afzet betreft, is uitgesloten". Strengere bepalingen bevat dat zelfde artikel 40 ten aanzien van exclusieve rechten tot uitvoer en exclusieve rechten tot invoer van sommige produkten — waaronder niet aardolie en daarvan afgeleide produkten —: voor deze rechten is de afschaffing per 1 januari 1981 voorgeschreven.

Vervolgens is van belang, dat wet nr. 1571/85 een staatsmonopolie op de raffinage van ruwe olie behelst, een monopolie dat de Commissie niet in strijd acht met het gemeenschapsrecht. Wet nr. 1571/85 vestigde daarnaast een staatsmonopolie op de invoer van eindprodukten en halffabrikaten uit aardolie (artikel 7), dat evenwel op grond van een verwijzing naar een andere bepaling (artikel 4) met ingang van 1 januari 1986 zou worden aangepast.

Als onbestreden staat vast, dat de Helleense Republiek op het moment van indiening van het verzoekschrift slechts tot een gedeeltelijke aanpassing van het alleenrecht op de invoer van aardoliederivaten was gekomen, met dien verstande dat 40% van de invoer nog onder het alleenrecht van de staat viel.

In die omstandigheden zag de Commissie, zich baserend op artikel 40 van de Toetredingsakte, in de — zij het ook maar gedeeltelijke — handhaving van een alleenrecht een inbreuk op de artikelen 30 en 37 EEG-Verdrag.

19. Dadelijk valt mij de sterke gelijkenis op van de onderhavige casus met die in het arrest Manghera (arrest van 13 februari 1976, zaak 59/75, Jurispr. 1976, blz. 91), waarin het ook ging om een staatsmonopolie dat zowel de produktie als de invoer van bepaalde produkten omvatte. In een dergelijke situatie, aldus ook de Commissie, is de veronderstelling gewettigd dat de monopolist logischerwijze zal trachten om de afzet van zijn eigen produkten te bevorderen ten koste van die van ingevoerde produkten, waarmee een objectieve discriminatie van deze laatste produkten is gegeven. Op deze grond verklaarde het Hof in de zaak Manghera, dat de doelstelling van artikel 37 niet zou worden bereikt „indien in een Lid-Staat met een monopolie van commerciële aard het vrije verkeer van uit de andere Lid-Staten komende waren van gelijke aard als die waarnaar het nationale monopolie zijn bemoeiingen uitstrekt, niet zou zijn verzekerd". Deze uitspraak is op het onderhavige geval zonder meer toepasbaar, aangezien de staat onder bescherming van zijn raffinagemonopolie bepaalde produkten produceert

en zich voor de invoer van diezelfde produkten gedeeltelijk een exclusief recht voorbehoudt.

De omstandigheid, dat dat exclusieve recht op het moment van indiening van het verzoekschrift in omvang was teruggebracht tot 40% van de invoer lijkt mij niet beslissend, nu dat percentage in ieder geval voldoende is om de betrokken overheidsdienst in staat te stellen om de betrokken invoer aanmerkelijk te beïnvloeden in de zin van artikel 37, lid 1.

De grief, dat het litigieuze recht een schending vormt van artikel 37, is mijns inziens dan ook gegrond; of er tevens sprake is van schending van artikel 30, behoeft niet te worden onderzocht.

— Het alleenrecht op de invoer van ruwe olie

20. Heel anders ligt de zaak bij ruwe olie. Artikel 1, lid 2, van wet nr. 1571/85 verleent de staat het alleenrecht op „de raffinage en daarmee ook op de invoer van ruwe olie". Die bepaling is bij wet nr. 1769/88 aldus gewijzigd, dat het alleenrecht op de raffinage nog wel is gehandhaafd, maar dat op de invoer is afgeschaft. Deze wijziging ten spijt beweert de Commissie, dat ingevolge het ongewijzigd gebleven artikel 7, leden 1 en 2, van wet nr. 1571/85 de invoer van ruwe olie en van eindprodukten niettemin onderworpen blijft aan het alleenrecht van de staat. De Helleense Republiek wijst evenwel erop, dat deze invoer dient te geschieden „met inachtneming van artikel 1" van diezelfde wet: waar door de wijziging van artikel 1 het alleenrecht op de invoer van ruwe olie dus is afgeschaft, heeft artikel 7, dat handelt over het alleenrecht van de staat op de invoer, uitsluitend nog betrekking op de eindprodukten en niet meer op ruwe olie.

21. De vraag die het Hof moet onderzoeken in verband met deze tegengestelde standpunten van partijen, is of de staat na de bij wet nr. 1769/88 aangebrachte wijzigingen nog steeds het alleenrecht geniet op de invoer van ruwe olie. Ik wil erop wijzen, dat er naar mijn mening geen procedurele belemmeringen hoeven te zijn voor de beoordeling van deze vraag door het Hof. Want hoewel dan rekening wordt gehouden met een wetswijziging van na de in het met redenen omklede advies gestelde termijn, betekent dit nog geen wijziging in de aard of het voorwerp van de toetsing door het Hof: het Hof moet immers steeds nagaan, of de staat daadwerkelijk gevolg heeft gegeven aan het met redenen omklede advies door de reeds naar behoren verweten inbreuk te beëindigen, niet echter of wijzigingen in de regelgeving tot nieuwe inbreuken hebben geleid; daarvoor is een aparte voorafgaande precontentieuze behandeling nodig. Indien en voor zover het Hof dus niet wordt gevraagd om een uitspraak over andere grieven en redenen dan in de precontentieuze fase zijn aangevoerd, meen ik dat er geen sprake is van een uitbreiding van het voorwerp van het geschil en mitsdien ook niet van een inbreuk op de rechten van de verdediging. Een andere oplossing zou, zo komt mij overigens voor, tot nauwelijks te rechtvaardigen consequenties kunnen leiden: want terwijl de Commissie in het geval dat de aangesproken staat binnen de termijn van het met redenen omklede advies maatregelen neemt, zonder meer voor het Hof de vaststelling kan vorderen dat die maatregelen niet toereikend zijn om de inbreuk op te heffen, zou zij daarentegen in het ernstigere geval dat die staat pas na verstrijken

van die termijn in actie komt, geen uitspraak van het Hof meer kunnen verkrijgen, dat de te laat genomen maatregelen ontoereikend zijn voor een algehele nakoming en dat de inbreuk dus ondanks die maatregelen voortduurt. Ik meen trouwens dat het Hof in het voormelde arrest in zaak 7/69 te kennen heeft gegeven, wel te mogen nagaan of een inbreuk nog bestond *ten tijde van de instelling van het beroep* en daartoe de maatregelen in aanmerking te mogen nemen die de betrokken staat na het verstrijken van de in het advies gestelde termijn heeft genomen.

22. Na deze uitweiding kom ik nu tot de grond van de zaak. Zeker is in ieder geval, dat de Helleense Republiek bij wet nr. 1769/88 de fundamentele bepaling (artikel 1 van wet nr. 1571/85) heeft afgeschaft waarin het staatsmonopolie op de invoer van ruwe olie was geregeld. Artikel 7, lid 1, van die wet bepaalt in algemene bewoordingen, dat de invoer van zowel ruwe olie als van afgeleide produkten „plaatsvindt binnen het raam van het algemene belang van de nationale economie en in het bijzonder een regelmatige en stabiele bevoorrading van de Griekse markt beoogt te verzekeren"; inderdaad ziet artikel 7, lid 1, dus mede op ruwe olie, maar dan in het kader van een bepaling die als strekking heeft, dat olietransacties met het buitenland in het algemeen een werkterrein van algemeen belang vormen. Artikel 7, lid 2, daarentegen heeft een specifieker strekking, namelijk dat de in lid 1 bedoelde invoer weliswaar alleen door de staat wordt verzorgd, maar „met inachtneming van artikel 1" van dezelfde wet. Nu de wetgever artikel 1 heeft gewijzigd en het daarin oorspronkelijk vervatte monopolie op de invoer van ruwe olie heeft afgeschaft, geloof ik dat volgens de normale uitleggingsmethoden aan de tekst van artikel 7, lid 2, geen argument kan worden ontleend ten betoge dat die bepaling, in tegenspraak met het bepaalde in artikel 1, waaraan artikel 7 uitdrukkelijk ondergeschikt is, nog steeds de staat een alleenrecht zou voorbehouden voor de invoer van ruwe olie. Daarnaast kan nog worden opgemerkt, dat de Commissie geen omstandigheden heeft aangevoerd waaruit blijkt dat artikel 7, lid 2, aldus zou worden toegepast dat de staat een dergelijk monopolierecht eraan ontleent.

De stelling van de Commissie, als zou de Helleense Republiek ondanks de wijziging van artikel 1 van wet nr. 1571/85 het staatsmonopolie op de invoer van ruwe olie hebben gehandhaafd, komt mij derhalve ongegrond voor.

23. Maar ook wanneer er wel een alleenrecht op de invoer van ruwe olie zou kunnen worden geconstrueerd, dan nog geloof ik niet dat een dergelijk recht op zichzelf, zonder bijkomende omstandigheden, in strijd moet worden geacht met het gemeenschapsrecht. Naar de Helleense Republiek immers — ook nu weer zonder specifieke tegenspraak van de Commissie — beklemtoont, heeft de ***binnenlandse*** produktie van ruwe olie slechts marginale betekenis en zal hoe dan ook in de loop van 1990 worden gestaakt, zodat het land voor zijn voorziening geheel en al afhankelijk is van invoer. Daardoor is hier sprake van een geheel andere casuspositie dan aan het arrest Manghera ten grondslag lag: hier is er immers geen noemenswaardige binnenlandse produktie van ruwe olie, zodat de houder van het alleenrecht op de invoer geen belang heeft bij een voorkeursbehandeling van het binnenlandse produkt, hetgeen automatisch ten koste zou gaan van het ingevoerde produkt. Gezien deze omstandigheden geloof

ik niet dat redelijkerwijs kan worden verondersteld, dat het vermeende alleenrecht van dien aard is dat het een belemmering vormt voor de invoer — waarop men voor de raffinage in ieder geval is aangewezen — en nog minder dat het een verboden discriminatie vormt, waarvoor hoe dan ook concrete bewijzen moeten bestaan.

24. Maar dat is nog niet alles. Of in het onderhavige geval nu wel of niet een wettelijk monopolie op de invoer van ruwe olie bestaat, lijkt namelijk zonder invloed op het verloop van het intracommunautaire handelsverkeer, nu de staat hoe dan ook rechtmatig het monopolie op de raffinage in handen heeft en de vraag naar ingevoerde ruwe olie derhalve volledig beheerst. Zoals ter terechtzitting is gebleken, heeft het feit of derden *in abstracto* nu al of niet de mogelijkheid hebben om ruwe olie te importeren, in de concrete situatie zoals die aan het Hof is voorgelegd en bij gebreke van bewijs van het tegendeel, geen reële economische consequenties: de staatsraffinaderijen (en particuliere raffinaderijen die met vergunning van de staat in bedrijf zijn) voorzien *rechtstreeks* in hun eigen bevoorrading met grondstoffen en eventuele Griekse zelfstandige importeurs kunnen derhalve op de nationale grondstoffenmarkt nooit een reële afzetmogelijkheid vinden. Over deze feitelijke controle nu van de invoer van ruwe olie, die als resultaat van het staatsmonopolie op de raffinage ook zonder de gewraakte wettelijke bepaling zou bestaan, heeft de Commissie met geen woord gerept en dat was ook niet te verwachten, want die situatie is nu juist het rechtstreekse gevolg, bijna het corollaire, van het raffinagemonopolie waarvan de Commissie de rechtmatigheid herhaaldelijk heeft bevestigd. Dus ook aangenomen dat er sprake is van een alleenrecht van de staat op invoer van ruwe olie, meen ik dat de Commissie bij haar beoordeling van de rechtmatigheid daarvan had moeten bedenken, dat een dergelijk recht, behoudens bewijs van het tegendeel, niet meer kan inhouden dan een formele bekrachtiging van een in feite al bestaande situatie, een situatie bovendien die onlosmakelijk samenhangt met het raffinagemonopolie en in zoverre onaantastbaar is, tenzij men dat monopolie zelf ter discussie stelt.

In het licht van deze overwegingen meen ik, dat de grief met betrekking tot het alleenrecht op de invoer van ruwe olie moet worden verworpen.

b) *Het alleenrecht op de verhandeling van olieprodukten*

25. Met artikel 4 van wet nr. 1571/88 heeft de Helleense Republiek het monopolie op de verhandeling van aardolieprodukten zo aangepast, dat de particuliere distributiemaatschappijen op het moment van indiening van het verzoekschrift zich nog voor 40% van hun behoeften bij de staatsraffinaderijen moesten bevoorraden; voor de resterende 60% waren zij daarentegen vrij in de keuze van hun leveranciers.

De Helleense Republiek betoogt dienaangaande, dat zij de volledige liberalisering van de handel in aardolieprodukten (die eerst met ingang van 1 januari 1990 is voltooid) heeft moeten vertragen om de staats-

raffinaderijen een gegarandeerde minimumafzet te verzekeren. Op die manier zijn de staatsraffinaderijen tijdelijk beschermd tegen concurrentie van particuliere raffinaderijen of van ingevoerde produkten.

Men mag dus als vaststaand aannemen, dat de betrokken rechten een ongunstige invloed hebben gehad op de handelstransacties, aangezien zonder zulke rechten de distributiemaatschappijen zich althans voor een gedeelte bij andere leveranciers dan de staatsraffinaderijen zouden hebben bevoorraad, en in het bijzonder bij in andere Lid-Staten gevestigde leveranciers. Dit betekent dus in casu een discriminatie van ingevoerde produkten, die zeker binnen de werkingssfeer valt van artikel 30 of artikel 37.

26. De Helleense Republiek voert daartegen als verweer, dat de belemmering van het handelsverkeer haar rechtvaardiging vindt in dezelfde vereisten van openbare veiligheid als door het Hof zijn erkend in het bekende arrest Campus Oil (van 10 juli 1984, zaak 72/83, Jurispr. 1984, blz. 2727), waarin het eveneens ging om de verenigbaarheid met het Verdrag van een wettelijke regeling, die distributeurs van aardolieprodukten verplichtte om zich voor een bepaald percentage bij een staatsraffinaderij te bevoorraden. In de onderhavige zaak zou het aan de staatsraffinaderijen toekomende speciale recht eveneens vooral nodig zijn geweest om het voortbestaan van die raffinaderijen te verzekeren en dus om het land in geval van een energiecrisis de aanwezigheid van voldoende raffinagecapaciteit te waarborgen om in de essentiële behoefte aan aardolie te kunnen voorzien.

27. Ondanks de door het Hof in Campus Oil sterk benadrukte gevoeligheid van aangelegenheden rond de zekerheid van de energievoorziening, lijkt mij dat de in dat arrest door het Hof gekozen oplossing zich niet automatisch tot de onderhavige zaak uitstrekt. Want ook indien men aanneemt dat de staatsraffinaderijen zonder speciale rechten als de onderhavige hadden moeten sluiten (wat lijkt te worden gelogenstraft door het feit dat deze rechten reeds per 1 januari 1990 definitief zijn afgeschaft), valt toch hoe dan ook niet te betwisten dat de in Griekenland bestaande particuliere raffinaderijen zonder meer in staat waren meer te produceren dan nodig ter dekking van de essentiële energiebehoeften van het land (ook wanneer men daarbij de noodzaak van bevoorrading van bij een internationale crisis betrokken strijdkrachten meerekent).

Gelet op deze omstandigheden en indachtig de noodzaak tot enge uitlegging van de in artikel 36 genoemde uitzonderingen — welke noodzaak ook in Campus Oil uitdrukkelijk wordt genoemd — meen ik niet, dat er in het onderhavige geval vereisten van openbare veiligheid waren die ten tijde van de indiening van het verzoekschrift een rechtvaardiging konden vormen voor de verplichting voor de distributiemaatschappijen om zich voor 40% bij staatsraffinaderijen te bevoorraden. De grief is derhalve gegrond, zonder dat in abstracto behoeft te worden onderzocht of de in artikel 36 genoemde uitzonderingen eveneens kunnen gelden voor de in artikel 37 bedoelde nationale maatregelen en praktijken.

c) *De procedures voor de in- en uitvoer*

28. De Commissie keert zich tegen een aantal in de betrokken wetgeving neergelegde en volgens haar niet met de artikelen 30, 34

en 37 verenigbare procedures die tot gevolg zouden hebben dat de in- en uitvoer van aardolieprodukten aan een stelsel van overheidsvergunningen zijn onderworpen.

De Helleense Republiek brengt daartegen in, dat de Commissie een onjuist beeld heeft van de aard van die formaliteiten; het zou niet gaan om vergunningen, maar om eenvoudige verklaringen bedoeld om een statistisch overzicht te krijgen van de aardolietransacties met het buitenland.

De tekst van de relevante bepalingen pleit voor het standpunt van verweerster, dat trouwens door geen enkele andere door de Commissie aangevoerde omstandigheid wordt tegengesproken.

29. Hierbij moet evenwel worden aangetekend, dat volgens de rechtspraak van het Hof (arrest van 16 maart 1977, zaak 68/76, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1977, blz. 515) ook eenvoudige formaliteiten die niet bestaan in een door de bevoegde instantie discretionair afgegeven vergunning, een maatregel van gelijke werking kunnen zijn vanwege het daarmee gepaard gaande tijdverlies en de afschrikkende werking ervan voor het handelsverkeer.

30. Al is het anderzijds niet principieel uitgesloten, dat ten opzichte van andere produkten in het specifieke geval van aardolietransacties verder gaande controlevormen onontbeerlijk kunnen zijn en dat van de ondernemers dus gedetailleerdere informatie moet worden gevraagd — zonder in botsing te komen met de artikelen 30 of 34 — dan doorgaans in de douaneaangifte worden vermeld, heeft de Helleense Republiek het bestaan van een dergelijke noodzaak in casu nochtans niet aangetoond. Derhalve is ook deze grief gegrond, zij het alleen wat de artikelen 30 en 34 betreft, aangezien de betrokken procedures, ook niet nu het eerder besproken alleenrecht op de verhandeling onwettig is, op zich niet onder het verbod van artikel 37 vallen.

d) *De voorwaarden voor de verhandeling*

31. De Commissie acht de hierna te noemen voorwaarden, die de betrokken wetgeving aan de distributiemaatschappijen oplegt voor de verhandeling van aardolieprodukten, in strijd met artikel 30: de indiening van jaarlijkse schema's voor de levering van aardolieprodukten, de instelling van een stelsel van jaarlijkse handelsquota en de verplichting om te beschikken over een minimum vervoerscapaciteit voor de betrokken produkten.

32. De Helleense Republiek bestrijdt, dat de bedoelde maatregelen een inbreuk vormen op artikel 30, zonder zich echter daarbij te beroepen op artikel 36.

33. Wat betreft de handelsquota en de bevoorradingsschema's staat tussen partijen vast, dat het gaat om voorschriften die dienen als hulpmiddel bij de verdeling tussen de distributiemaatschappijen van het percentage van de leveringen dat met het niet-aangepaste quotum van het staatsmonopolie op de verhandeling overeenkomt. Nu dat monopolie — dat per 1 januari 1990 is afgeschaft — onwettig is gebleken, lijken deze voorwaarden waaraan de distributiemaatschappijen voor de uitoefening van de handel binnenslands zijn gebonden, hun econo-

mische en juridische functie grotendeels te hebben verloren. Dat is evenwel nog niet doorslaggevend, aangezien daarmee nog de vraag blijft of die voorschriften zelfstandige inbreuken vormen, los van hun functioneel verband met het staatsmonopolie op de verhandeling.

34. In dit opzicht dunkt mij, dat het bedoelde stelsel (afgezien van de mogelijkheid die de ondernemingen hebben om — onder bepaalde voorwaarden — af te wijken van de door hen aan de regering opgegeven te leveren of te verkopen hoeveelheden) in ieder geval een zekere rigiditeit met zich brengt, in zoverre dat de betrokken ondernemers daardoor niet in alle vrijheid de omvang van hun handelsactiviteit kunnen bepalen. Het zijn dus voorschriften waaraan men redelijkerwijs een beperkende werking op de invoerstromen kan toeschrijven en die bovendien aan een doel beantwoorden dat in het gemeenschapsrecht geen rechtvaardiging kan vinden, omdat zij immers, naar de Helleense Republiek heeft toegegeven, uitsluitend zijn ingevoerd om de handhaving te garanderen van het alleenrecht van de staat met betrekking tot de verhandeling. Gelet op deze omstandigheden meen ik, dat de handelsquota en de bevoorradingsschema's niet verenigbaar zijn met artikel 30.

35. Daarentegen lijkt mij, dat het voorschrift om over een zekere vervoerscapaciteit te beschikken, geen inbreuk op genoemde bepaling vormt. Dat vereiste heeft immers gelijkelijk betrekking op de distributie van binnenlandse en ingevoerde produkten; bovendien is niets gesteld wat op een redelijk en voorzienbaar verband tussen die maatregel en de ontwikkeling van het intracommunautaire handelsverkeer zou kunnen duiden; ten slotte is het een maatregel die deel uitmaakt van een regeling voor de commerciële distributie en die aan een reële noodzaak beantwoordt, die geenszins onverenigbaar is met de algemene doelstellingen van het gemeenschapsrecht: dat wil zeggen het verzekeren van de continuïteit van de voorziening van het gehele land.

36. Naar mijn mening moet derhalve worden geconcludeerd, dat de betrokken maatregel in overeenstemming is met artikel 30, aangezien hij geen enkele voorzienbare beperkende invloed heeft op het handelsverkeer (overeenkomstig de uitspraak van het Hof in het recente arrest van 7 maart 1990, zaak C-69/88, Krantz, Jurispr. 1990, blz. I-583) of, mocht dat toch het geval zijn — wat ik absoluut uitgesloten acht — dan in ieder geval geen invloed die (in de formulering van het Hof, laatstelijk in het arrest van 23 november 1989, zaak C-145/88, Torfaen Borough Council, Jurispr. 1989, blz. 3851) „beperkender (is) zijn dan in het kader van een handelsregeling is beoogd".

e) *Het prijsstelsel*

37. Zoals ik al zei bij het onderzoek naar de ontvankelijkheid, vallen de grieven die de Commissie eerst bij repliek naar voren heeft gebracht, mijns inziens geheel buiten het voorwerp van het beroep, zodat ik meen dat ik die grieven niet ten gronde behoef te behandelen. De klacht sub c van het verzoekschrift met betrekking tot het prijsstelsel kan in geen geval worden aangemerkt als een zelfstandige grief. De grieven sub a en b van het verzoekschrift ten slotte, over de de niet-ontvankelijkheid waarvan lichte twijfel mogelijk is, moeten als kennelijk onbewezen worden beschouwd, juist vanwege hun volslagen vage en algemene formulering.

38. Gelet op bovenstaande overwegingen geef ik het Hof in overweging om:

1) niet-ontvankelijk te verklaren:

— de grief met betrekking tot de aan de regering voorbehouden mogelijkheid om de afschaffing van het alleenrecht op de verhandeling van aardolieprodukten weer ongedaan te maken,

— de grieven sub a, b en c van het verzoekschrift met betrekking tot het stelsel van maximumprijzen voor aardolieprodukten;

2) gegrond te verklaren:

— de grieven met betrekking tot het alleenrecht op de invoer en de verhandeling van uit aardolie verkregen eindprodukten en halffabrikaten,

— de grieven met betrekking tot de procedures voor de in- en uitvoer van die produkten, en

— de grief betreffende de verplichting voor de distributiemaatschappijen om zich te houden aan een stelsel van jaarlijkse handelsquota en om jaarlijkse bevoorradingsschema's in te dienen;

3) het beroep voor het overige te verwerpen;

4) partijen ieder in de eigen kosten te verwijzen, daar zij elk van beiden gedeeltelijk in het ongelijk zijn gesteld.