URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)
25. Oktober 2001 *

In der Rechtssache C-398/98

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch D. Triantafyllou und O. Couvert-Castéra als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Hellenische Republik, vertreten durch P. Mylonopoulos und N. Dafniou als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, dass die Hellenische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 30 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 28 EG) verstoßen hat, dass sie eine Regelung über die Haltung von Vorräten an Erdöl-

* Verfahrenssprache: Griechisch.

erzeugnissen erlassen und aufrechterhalten hat, die die Möglichkeit der Übertragung der Pflicht zur Vorratshaltung auf in Griechenland niedergelassene Raffinerien unmittelbar mit der Verpflichtung verknüpft, Erdölerzeugnisse bei diesen Raffinerien zu beziehen, und den Tankstellen verbietet, sich bei Raffinerien oder bei einem anderen Mitgliedstaat einzudecken,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten P. Jann sowie der Richter D. A. O. Edward (Berichterstatter), A. La Pergola, L. Sevón und M. Wathelet,

Generalanwalt: D. Ruiz-Jarabo Colomer
Kanzler: L. Hewlett, Verwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 21. September 2001, in der die Kommission durch D. Triantafyllou und die Hellenische Republik durch P. Mylonopoulos, N. Dafniou, I. Prodomidis und C. Kontogianni als Bevollmächtigte vertreten war,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 15. Februar 2001,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 6. November 1998 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EG-Vertrag (jetzt Artikel 226 EG) Klage erhoben auf Feststellung, dass die Hellenische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 30 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 28 EG) verstoßen hat, dass sie eine Regelung über die Haltung von Vorräten an Erdölerzeugnissen erlassen und aufrechterhalten hat, die die Möglichkeit der Übertragung der Bevorratungspflicht auf in Griechenland niedergelassene Raffinerien unmittelbar mit der Verpflichtung verknüpft, Erdölerzeugnisse bei diesen Raffinerien zu beziehen, und den Tankstellen verbietet, sich bei Raffinerien oder bei einem anderen Mitgliedstaat einzudecken.

Rahmen des Rechtsstreits

2 Die Richtlinie 68/414/EWG des Rates vom 20. Dezember 1968 zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten der EWG, Mindestvorräte an Erdöl und/oder Erdölerzeugnissen zu halten (ABl. L 308, S. 14), in der durch die Richtlinie 72/425/EWG des Rates vom 19. Dezember 1972 (ABl. L 291, S. 154) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 68/414) verpflichtet die Mitgliedstaaten, Sicherheitsvorräte an Erdölerzeugnissen zu halten. Die Höhe dieser Vorräte muss dem nach dem Tagesdurchschnitt errechneten Inlandsverbrauch an 90 Tagen des vorhergehenden Kalenderjahres entsprechen.

3 Nach Artikel 6 der Richtlinie 68/414 sind nur die Mengen als Vorräte im Sinne dieser Richtlinie anzusehen, die einem Mitgliedstaat bei Schwierigkeiten in der Erdölversorgung uneingeschränkt zur Verfügung stehen. Die Mitgliedstaaten können sich dafür entscheiden, die Vorräte in ihrem Hoheitsgebiet zu halten. Im Rahmen besonderer zwischenstaatlicher Übereinkünfte können Vorräte auch im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats für Rechnung von Unternehmen angelegt sein, die ihren Sitz in einem anderen Mitgliedstaat haben, wobei die Richtlinie 68/414 es den Mitgliedstaaten überlässt, die Unternehmen zu bestimmen, die diese Vorräte anzulegen haben.

4 Die Anlegung von Sicherheitsvorräten an Erdölerzeugnissen ist in Griechenland in den Artikeln 8 Absatz 2 und 10 des Gesetzes Nr. 1571/85 in der Fassung des Gesetzes Nr. 2289/95, in der Marktordnungsverordnung und in Artikel 10 des Präsidialdekrets Nr. 1224/81 geregelt.

5 Nach diesen Vorschriften müssen die Sicherheitsvorräte an Erdölerzeugnissen sich im Inland befinden und von den Vertriebsgesellschaften für Erdölerzeugnisse (im Folgenden: Vertriebsgesellschaften) in Lagern, die ihnen gehören oder die sie anmieten, außerhalb der Raffinerien angelegt werden.

6 Sei dem 1. Januar 1996 sind die Vertriebsgesellschaften berechtigt, ihre Pflicht zur Vorratshaltung ganz oder teilweise auf in Griechenland niedergelassene Raffinerien zu übertragen, bei denen sie während des vorhergehenden Kalenderjahres Erzeugnisse gekauft haben. Diese Übertragung kann bis zu einer Gesamtmenge vorgenommen werden, die dem Volumen der Erdölerzeugnisse jeder Kategorie entspricht, die den Vertriebsgesellschaften über einen Zeitraum von 90 Tagen im Laufe des vorhergehenden Kalenderjahrs von jeder der Raffinerien geliefert worden sind, mit denen sie Geschäfte tätigen.

7 Der griechische Markt für Erdölerzeugnisse ist in drei Ebenen gegliedert. Die erste Ebene bilden die Raffinerien, die die raffinierten Erzeugnisse an die Vertriebsgesellschaften verkaufen. Nach Artikel 8 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 1571/85 sind die in Griechenland niedergelassenen Raffinerien nämlich vorbehaltlich des Artikels 6 Absatz 3 dieses Gesetzes, der die Versorgung der Streitkräfte betrifft, nicht berechtigt, Erdölerzeugnisse unmittelbar ohne Rückgriff auf diese Vertriebsgesellschaften zu verkaufen. Die zweite Ebene besteht aus den Vertriebsgesellschaften, die Erdölerzeugnisse bei den Raffinerien kaufen oder sie einführen können und die die Versorgung der Tankstellen übernehmen. Die dritte Ebene wird durch die Tankstellen gebildet, die weder unmittelbar bei den Raffinerien einkaufen noch Erdölerzeugnisse einführen dürfen und die diese Erzeugnisse daher bei den Vertriebsgesellschaften erwerben müssen.

Vorprozessuales Verfahren

8 Im September 1982 teilte die Kommission den griechischen Behörden mit, dass einige Aspekte der griechischen Regelung über die obligatorische Haltung von Sicherheitsvorräten an Erdölerzeugnissen gegen Artikel 30 des Vertrages verstoßen könnten.

9 Nach einem langen Schriftwechsel und einer Reihe von bilateralen Treffen unterrichteten die griechischen Behörden die Kommission im Mai 1994 von den Arbeiten, die zur Änderung der griechischen Regelung über die Bevorratung und den Vertrieb von Erdölerzeugnissen durchgeführt würden. Im Dezember 1994 übermittelten sie der Kommission den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Artikels 10 des Gesetzes Nr. 1571/85 in der Fassung der Gesetze Nrn. 1769/88 und 2008/92. Dieser Gesetzentwurf wurde Anfang 1995 zum Gesetz Nr. 2289/95.

10 Am 19. September 1995 richtete die Kommission ein Mahnschreiben an die griechischen Behörden, in dem sie ausführte, dass die griechische Regelung über die Bevorratung und den Vertrieb von Erdölerzeugnissen trotz der Änderungen ihrer Ansicht nach immer noch gegen Artikel 30 des Vertrages verstoße. Die Kommission forderte die griechischen Behörden auf, sich dazu zu äußern.

11 Die griechische Regierung antwortete mit Schreiben vom 1. Dezember 1995, die griechische Regelung über die obligatorische Haltung von Sicherheitsvorräten an Erdölerzeugnissen stehe im Einklang mit Artikel 30 des Vertrages, durch sie werde keine diskriminierende Unterscheidung zwischen inländischen und eingeführten Erzeugnissen getroffen und sie wirke sich nicht auf die Preise aus.

12 Nach einem bilateralen Treffen übermittelten die griechischen Behörden der Kommission mit Schreiben vom 11. Juli 1996 den Entwurf einer Änderung des Artikels 10 Absatz 3 des Gesetzes Nr. 1571/85 in der Fassung des Gesetzes Nr. 2289/95.

13 Die Kommission hielt die von den griechischen Behörden vorgebrachten Argumente für nicht überzeugend und erließ daher am 17. Juni 1997 eine mit Gründen versehene Stellungnahme, mit der sie die Hellenische Republik aufforderte, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um dieser Stellungnahme binnen zwei Monaten nachzukommen. Die griechische Regierung blieb in der Antwort auf diese Stellungnahme bei ihrer früheren Argumentation.

14 Unter diesen Umständen hat die Kommission beschlossen, die vorliegende Klage zu erheben.

Vorbringen de Parteien

15 Die Kommission macht geltend, das System, das die Hellenische Republik geschaffen habe, um der durch die Richtlinie 68/414 begründeten Pflicht zur Vorratshaltung nachzukommen, verstoße gegen Artikel 30 des Vertrages, weil die den Vertriebsgesellschaften nach dem griechischen Recht gebotene Möglichkeit, ihre Vorratspflicht auf die in Griechenland niedergelassenen Raffinerien zu übertragen, von Käufen bei diesen Raffinerien im Laufe des vorhergehenden Kalenderjahres abhängig gemacht werde.

16 Die Kommission beanstandet nicht, dass die Sicherheitsvorräte in den Raffinerien angelegt werden können, vertritt aber der Auffassung, dass die Verpflichtung, Erdölerzeugnisse bei den in Griechenland niedergelassenen Raffinerien zu kaufen, die den Vertriebsgesellschaften als Voraussetzung dafür auferlegt werde, dass sie ihre Pflicht zur Vorratshaltung übertragen könnten, ein Hindernis für den freien Warenverkehr darstelle. Die Kommission macht in diesem Zusammenhang geltend, in der Praxis bewirke diese Verpflichtung dadurch eine offenkundige Diskriminierung, dass inländische Erzeugnisse zum Nachteil ausländischer Erzeugnisse begünstigt würden. Die Einfuhr von Erdölerzeugnissen sei zwar nicht verboten, es werde aber von ihr stark abgehalten, denn die Vertriebsgesellschaften verlören die Möglichkeit, ihre Vorratspflicht auf Raffinerien zu übertragen, wenn sie sich in anderen Mitgliedstaaten eindeckten.

17 Außerdem werde die Diskriminierung gegenüber den Einfuhren von Erdölerzeugnissen dadurch verstärkt, dass die Tankstellen verpflichtet seien, über die Vertriebsgesellschaften einzukaufen.

18 Die streitige Regelung könne nicht nach Artikel 36 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 30 EG) gerechtfertigt werden, da das von den griechischen Behörden verfolgte Ziel, eine kontinuierliche Versorgung mit Erdölerzeugnissen zu gewährleisten, mit weniger einschneidenden Maßnahmen erreicht werden könnte.

19 Die griechische Regierung macht dagegen geltend, die streitige Regelung schaffe keine Diskriminierung gegenüber den Einfuhren von Erdölerzeugnissen und berühre den Vertrieb von inländischen Erzeugnissen in gleicher Weise wie den von eingeführten Erzeugnissen.

20 Die Vertriebsgesellschaften deckten sich nicht wegen der von der Kommission beanstandeten Regelung, sondern aufgrund der Marktbedingungen bei den in Griechenland niedergelassenen Raffinerien ein. Erstens seien die Raffinerien durch Ölleitungen mit den meisten großen Anlagen der Vertriebsgesellschaften verbunden, was eine unmittelbare Versorgung zu niedrigen Kosten ermögliche. Sodann lägen die Raffinerien in der Nähe der großen Verbrauchszentren, wo die Vertriebsgesellschaften tätig seien. Schließlich seien die Raffinerien in der Lage, fristgemäß und in kleinen Ladungen die Erzeugnismengen zu liefern, die die über das griechische Hoheitsgebiet verstreuten regionalen Anlagen mit geringer Kapazität der Vertriebsgesellschaften benötigten.

21 Wenn man annehme, dass die streitige Regelung ein Hindernis für den freien Warenverkehr darstelle, sei dieses Hindernis durch ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel, nämlich die Sicherheit der Versorgung mit Erdölerzeugnissen, gerechtfertigt, für das die Ausnahmeregelung des Artikels 36 des Vertrages gelte. Dieses Ziel könne mit weniger einschneidenden Maßnahmen nicht erreicht werden. Das Grundrecht der Raffinerien auf wirtschaftliche Freiheit würde nämlich übermäßig eingeschränkt, wenn sie Sicherheitsvorräte an Erdölerzeugnissen halten und damit eine Verpflichtung der Vertriebsgesellschaften übernehmen müssten, ohne die Gegenleistung zu erhalten, dass diese Gesellschaften sich bei ihnen eindeckten.

Beurteilung durch den Gerichtshof

22 Artikel 30 des Vertrages soll jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten verbieten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern (Urteil vom 11. Juni 1974 in der Rechtssache 8/74, Dassonville, Slg. 1974, 837, Randnr. 5).

23 Unstreitig bietet die den Vertriebsgesellschaften nach der streitigen Regelung gebotene Möglichkeit, ihre Pflicht zur Haltung eines Vorrats an Erdölerzeugnissen auf die Raffinerien zu übertragen, diesen Gesellschaften Vorteile.

24 Die griechische Regelung über die obligatorische Haltung von Sicherheitsvorräten an Erdölerzeugnissen hat jedoch zur Folge, dass die Vertriebsgesellschaften, die ihre Vorratspflicht übertragen wollen, gezwungen sind, sich zu einem erheblichen Teil bei den im griechischen Hoheitsgebiet niedergelassenen Raffinerien einzudecken.

25 Im Einzelnen kann eine Vertriebsgesellschaft die Verpflichtung, Vorräte an Erdölerzeugnissen zu halten, auf eine in Griechenland niedergelassene Raffinerie nur für die Menge an Erzeugnissen übertragen, die diese Raffinerie ihr in einem Zeitraum von 90 Tagen während des vorhergehenden Kalenderjahres geliefert hat. Eine Vertriebsgesellschaft muss daher bei einer in Griechenland niedergelassenen Raffinerie jedes Jahr eine erhebliche Menge Erdölerzeugnisse kaufen, um im darauf folgenden Jahr das Recht zu haben, ihre Vorratspflicht auf diese Raffinerie zu übertragen.

26 Dass die Übertragung der Vorratspflicht von dem Kauf von Erdölerzeugnissen bei in der Hellenischen Republik niedergelassenen Raffinerien abhängig gemacht wird, stellt folglich eine diskriminierende Behandlung der Erdölerzeugnisse der in anderen Mitgliedstaaten gelegenen Raffinerien dar, da es den Vertrieb dieser Erzeugnisse erschwert. Zwar können die Vertriebsgesellschaften sich nämlich von ihrer Verpflichtung, Erdölerzeugnisse in ihren Anlagen zu lagern, befreien, wenn sie sich bei den in der Hellenischen Republik niedergelassenen Raffinerien eindecken, sie können dies aber nicht, wenn sie ihre Erdölerzeugnisse in den in anderen Mitgliedstaaten gelegenen Raffinerien kaufen.

27 Die griechische Regelung über die obligatorische Haltung von Sicherheitsvorräten an Erdölerzeugnissen stellt daher eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung im Sinne von Artikel 30 des Vertrages dar.

28 Zu der Frage, ob die streitige Regelung dennoch nach Artikel 36 des Vertrages gerechtfertigt werden kann, wie es die griechische Regierung geltend macht, ist zu bemerken, dass eine nationale Regelung, die zum Schutz eines der in dieser Vorschrift genannten Ziele eingeführt wurde, nach ständiger Rechtsprechung mit dem Vertrag nur vereinbar ist, soweit sie nicht die Grenzen dessen überschreitet, was zum Erreichen des angestrebten Zwecks geeignet und erforderlich ist (siehe Urteil vom 12. Juli 1990 in der Rechtssache C-128/89, Kommission/Italien, Slg. 1990, I-3239, Randnr. 18).

29 Die griechische Regierung beruft sich auf das Ziel der Haltung eines Vorrats an Erdölerzeugnissen im griechischen Hoheitsgebiet aus Gründen der öffentlichen Sicherheit. Es trifft zu, dass die Haltung eines Vorrats an Erdölerzeugnissen im Inland, durch die die Kontinuität der Versorgung gewährleistet werden kann, ein unter die öffentliche Sicherheit fallendes Ziel im Sinne von Artikel 36 des Vertrages darstellt (siehe Urteil vom 10. Juli 1984 in der Rechtssache 72/83, Campus Oil u. a., Slg. 1984, 2727, Randnr. 35).

30 Die in Randnummer 21 dieses Urteils genannten Argumente der griechischen Regierung sind jedoch nur Argumente wirtschaftlicher Art, die auf keinen Fall als Rechtfertigung für eine mengenmäßige Beschränkung im Sinne von Artikel 30 des Vertrages dienen können (siehe in diesem Sinn Urteil Campus Oil u. a., Randnr. 35).

31 Jedenfalls ist — insbesondere in Anbetracht der Angaben, die der Generalanwalt in den Nummern 43, 44 und 46 bis 48 seiner Schlussanträge gemacht hat — festzustellen, dass das unter die öffentliche Sicherheit fallende Ziel mit weniger einschneidenden Maßnahmen hätte erreicht werden können, ohne dass es erforderlich wäre, die Übertragung der Vorratspflicht auf in Griechenland niedergelassene Raffinerien von der Verpflichtung abhängig zu machen, sich bei diesen Raffinerien mit Erdölerzeugnissen einzudecken.

32 Somit ist festzustellen, dass die Hellenische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 30 des Vertrages verstoßen hat, dass sie eine Regelung über die obligatorische Haltung von Sicherheitsvorräten an Erdölerzeugnissen erlassen und aufrechterhalten hat, die die den Vertriebsgesellschaften gebotene Möglichkeit, ihre Pflicht zur Vorratshaltung auf in Griechenland niedergelassene Raffinerien zu übertragen, unmittelbar mit der Verpflichtung verknüpft, Erdölzeugnisse bei diesen Raffinerien zu beziehen.

Kosten

33 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die die Hellenische Republik mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr dem Antrag der Kommission gemäß die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Hellenische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 30 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 28 EG) verstoßen, dass sie eine Regelung über die obligatorische Haltung von Sicherheitsvorräten an Erdölerzeugnissen erlassen und aufrechterhalten hat, die die den Vertriebsgesellschaften gebotene Möglichkeit, ihre Pflicht zur Vorratshaltung auf in Griechenland niedergelassene Raffinerien zu übertragen, unmittelbar mit der Verpflichtung verknüpft, Erdölerzeugnisse bei diesen Raffinerien zu beziehen.**

2. **Die Hellenische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.**

Jann Edward La Pergola

Sevón Wathelet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 25. Oktober 2001.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

P. Jann