ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
25 oktober 2001 *

In zaak C-398/98,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door D. Triantafyllou en O. Couvert-Castéra als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door P. Mylonopoulos en N. Dafniou als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een verzoek om vast te stellen dat de Helleense Republiek, door de invoering en de handhaving van een regeling voor voorraden aardolieproducten die de mogelijkheid van overdracht van de opslagverplichting aan de in

* Procestaal: Grieks.

Griekenland gevestigde raffinaderijen rechtstreeks verbindt aan de verplichting om zich bij hen met aardolieproducten te bevoorraden en door de tankstations te verbieden zich bij de raffinaderijen of in een andere lidstaat te bevoorraden, de krachtens artikel 30 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 28 EG) op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, D. A. O. Edward (rapporteur), A. La Pergola, L. Sevón en M. Wathelet, rechters,

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
griffier: L. Hewlett, administrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 21 september 2000, waarbij de Commissie was vertegenwoordigd door D. Triantafyllou en de Helleense Republiek door P. Mylonopoulos, N. Dafniou, I. Prodromidis en C. Kontogianni als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 februari 2001,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 6 november 1998, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG) beroep ingesteld strekkende tot vaststelling dat de Helleense Republiek, door de invoering en de handhaving van een regeling voor voorraden aardolieproducten die de mogelijkheid van overdracht van de opslagverplichting aan de in Griekenland gevestigde raffinaderijen rechtstreeks verbindt aan de verplichting om zich bij hen met aardolieproducten te bevoorraden en door de tankstations te verbieden zich bij de raffinaderijen of in een andere lidstaat te bevoorraden, de krachtens artikel 30 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 28 EG) op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Rechtskader

2 Richtlijn 68/414/EEG van de Raad van 20 december 1968 houdende verplichting voor de lidstaten van de EEG om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden (PB L 308, blz. 14), zoals gewijzigd bij richtlijn 72/425/EEG van de Raad van 19 december 1972 (PB L 291, blz. 154; hierna: „richtlijn 68/414"), verplicht de lidstaten ertoe een buffervoorraad aardolieproducten aan te houden. Die voorraad moet gelijk zijn aan ten minste 90 dagen gemiddeld binnenlands verbruik per dag in het voorafgaande kalenderjaar.

3 Volgens artikel 6 van richtlijn 68/414 worden als voorraden in de zin van deze richtlijn alleen beschouwd de hoeveelheden waarover een lidstaat volledig kan beschikken in geval van moeilijkheden met de olievoorziening. De lidstaten kunnen ervoor opteren de voorraden op hun grondgebied aan te houden. In het kader van speciale intergouvernementele overeenkomsten kunnen op het grondgebied van een lidstaat voorraden worden aangelegd voor rekening van in een andere lidstaat gevestigde ondernemingen, waarbij richtlijn 68/414 de lidstaten zelf laat bepalen welke ondernemingen die opslag moeten verrichten.

4 De vorming van een buffervoorraad aardolieproducten is in Griekenland geregeld bij de artikelen 8, lid 2, en 10 van wet nr. 1571/85, zoals gewijzigd bij wet nr. 2289/95, bij de marktordeningsregeling en bij artikel 10 van presidentieel decreet nr. 1224/81.

5 Volgens die bepalingen moet de buffervoorraad aardolieproducten zich op het nationale grondgebied bevinden en worden gevormd door de ondernemingen die aardolieproducten verhandelen (hierna: „handelsondernemingen") in de hun toebehorende of door hen gehuurde opslagplaatsen buiten de raffinaderijen.

6 Vanaf 1 januari 1996 hebben de handelsondernemingen het recht hun opslagverplichting geheel of gedeeltelijk over te dragen aan de in Griekenland gevestigde raffinaderijen bij welke zij tijdens het voorafgaande kalenderjaar producten hebben gekocht. Deze overdracht kan worden verricht voor een totale hoeveelheid die gelijk is aan het volume van de aardolieproducten van elke categorie die in een periode van 90 dagen tijdens het voorafgaande kalenderjaar aan de handelsondernemingen zijn geleverd door elk van de raffinaderijen waarmee zij zaken doen.

7 De Griekse markt van aardolieproducten bestaat uit drie niveaus. Het eerste niveau wordt gevormd door de raffinaderijen die de geraffineerde producten aan de handelsondernemingen verkopen. Volgens artikel 8, lid 2, van wet nr. 1571/85 hebben de in Griekenland gevestigde raffinaderijen immers niet het recht aardolieproducten rechtstreeks te verkopen zonder tussenkomst van die handelsondernemingen, onverminderd het bepaalde in artikel 6, lid 3, van die wet, betreffende de bevoorrading van de strijdkrachten. Het tweede niveau wordt gevormd door de handelsondernemingen die de aardolieproducten bij de raffinaderijen kunnen kopen of ze kunnen invoeren en die de tankstations bevoorraden. Het derde niveau wordt gevormd door de tankstations die de aardolieproducten niet rechtstreeks bij de raffinaderijen kunnen kopen en ze evenmin kunnen invoeren en die deze producten dus van de handelsondernemingen moeten betrekken.

Precontentieuze procedure

8 In september 1992 stelde de Commissie de Griekse autoriteiten ervan in kennis dat sommige aspecten van de Griekse regeling betreffende het verplicht aanhouden van een buffervoorraad aardolieproducten in strijd met artikel 30 van het Verdrag konden zijn.

9 In mei 1994, na een lange briefwisseling en een aantal bilaterale vergaderingen, stelden de Griekse autoriteiten de Commissie in kennis van de werkzaamheden die waren verricht om de Griekse wettelijke regeling betreffende de opslag en de distributie van aardolieproducten te wijzigen. In december 1994 zonden zij de Commissie een wetsontwerp tot wijziging van artikel 10 van wet nr. 1571/85 in de versie van de wetten nrs. 1769/88 en 2008/92. Begin 1995 is de tekst van dit ontwerp wet nr. 2289/95 geworden.

10 Op 19 september 1995 zond de Commissie de Griekse autoriteiten een aanmaningsbrief waarin zij meedeelde dat de Griekse wettelijke regeling betreffende de opslag en de distributie van aardolieproducten, hoewel gewijzigd, haars inziens nog steeds in strijd was met artikel 30 van het Verdrag. De Commissie verzocht de Griekse autoriteiten haar hun opmerkingen dienaangaande mee te delen.

11 De Griekse regering antwoordde bij brief van 1 december 1995 dat de Griekse regeling betreffende het verplicht aanhouden van een buffervoorraad aardolieproducten in overeenstemming was met artikel 30 van het Verdrag, geen enkele discriminatie tussen binnenlandse en ingevoerde producten invoerde en de prijzen niet beïnvloedde.

12 Na een bilaterale vergadering zonden de Griekse autoriteiten de Commissie bij brief van 11 juli 1996 een ontwerp tot wijziging van artikel 10, lid 3, van wet nr. 1571/85, zoals gewijzigd bij wet nr. 2289/95.

13 Van oordeel dat de argumenten van de Griekse autoriteiten niet overtuigend waren, bracht de Commissie op 17 juni 1997 een met redenen omkleed advies uit waarin zij de Helleense Republiek verzocht, binnen een termijn van twee maanden de nodige maatregelen te nemen om aan dit advies te voldoen. De Griekse regering heeft dat advies beantwoord met handhaving van haar eerdere argumenten.

14 In die omstandigheden heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Argumenten van partijen

15 De Commissie stelt dat de door de Helleense Republiek bedachte regeling om te voldoen aan de bij richtlijn 68/414 opgelegde opslagverplichting in strijd is met artikel 30 van het Verdrag, omdat de door de Griekse wettelijke regeling aan de handelsondernemingen geboden mogelijkheid tot overdracht van hun opslagverplichting aan de in Griekenland gevestigde raffinaderijen afhankelijk is gesteld van aankopen bij die raffinaderijen tijdens het voorafgaande kalenderjaar.

16 De Commissie heeft geen bezwaar tegen het feit dat de buffervoorraad in de raffinaderijen kan worden gevormd, maar is van mening dat de verplichting om aardolieproducten bij de in Griekenland gevestigde raffinaderijen te kopen, de voorwaarde waaronder de handelsondernemingen hun opslagverplichting kunnen overdragen, het vrije verkeer van goederen belemmert. Dienaangaande betoogt de Commissie dat die verplichting in de praktijk een duidelijke discriminatie in het leven roept waardoor binnenlandse producten worden bevoordeeld ten nadele van buitenlandse producten. De handelsondernemingen worden immers sterk afgeschrikt aardolieproducten in te voeren, hoewel dit niet is verboden, want wanneer zij zich in andere lidstaten bevoorraden, verliezen zij de mogelijkheid om hun opslagverplichting aan de raffinaderijen over te dragen.

17 De Commissie voegt eraan toe dat de discriminatie jegens de invoer van aardolieproducten wordt versterkt door het feit dat de tankstations verplicht zijn zich via de handelsondernemingen te bevoorraden.

18 Haars inziens kan de betrokken wettelijke regeling niet uit hoofde van artikel 36 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 30 EG) gerechtvaardigd zijn omdat het door de Griekse autoriteiten nagestreefde doel, namelijk het garanderen van een continue bevoorrading met aardolieproducten, met minder restrictieve maatregelen kan worden bereikt.

19 De Griekse regering verklaart dat de betrokken regeling geen discriminatie jegens de invoer van aardolieproducten in het leven roept en de verhandeling van binnenlandse producten op dezelfde wijze treft als die van ingevoerde producten.

20 Zij betoogt dat de handelsondernemingen zich niet ten gevolge van de door de Commissie bekritiseerde wettelijke regeling, maar wegens de marktomstandigheden bij in Griekenland gevestigde raffinaderijen bevoorraden. Om te beginnen zijn de raffinaderijen per pijpleiding met de meeste grote vestigingen van de handelsondernemingen verbonden, wat rechtstreekse bevoorrading tegen lage kosten mogelijk maakt. Vervolgens bevinden de raffinaderijen zich dicht bij de grote verbruikscentra, waar de handelsondernemingen werkzaam zijn. Ten slotte kunnen de raffinaderijen tijdig en in kleine zendingen de hoeveelheden producten leveren die de over het gehele Griekse grondgebied verspreide en geringe capaciteit hebbende regionale installaties van de handelsondernemingen nodig hebben.

21 De Griekse regering voegt eraan toe, dat ook al zou de betrokken regeling het vrije verkeer van goederen belemmeren, die belemmering gerechtvaardigd is door een doel van algemeen belang, namelijk de continuïteit van de bevoorrading met aardolieproducten, waarvoor de in artikel 36 van het Verdrag bedoelde afwijking geldt. Dat doel kan niet met minder restrictieve maatregelen worden bereikt. Het fundamentele recht van de raffinaderijen op economische vrijheid zou immers al te zeer worden beperkt wanneer zij de buffervoorraad aardolieproducten zouden moeten aanhouden, en dus een verplichting van de handelsondernemingen op zich zouden moeten nemen, zonder de tegenprestatie te verkrijgen dat die laatstgenoemden zich bij hen bevoorraden.

Beoordeling door het Hof

22 Artikel 30 van het Verdrag verbiedt elke handelsregeling van de lidstaten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren (zie arrest 11 juli 1974, Dassonville, 8/74, Jurispr. blz. 837, punt 5).

23 Vaststaat dat de door de betrokken wettelijke regeling aan de handelsondernemingen geboden mogelijkheid hun verplichting tot opslag van aardolieproducten aan de raffinaderijen over te dragen, voor die ondernemingen voordelen oplevert.

24 De Griekse regeling betreffende het verplicht aanhouden van een buffervoorraad aardolieproducten heeft evenwel tot gevolg dat de handelsondernemingen die hun opslagverplichting willen overdragen, verplicht zijn zich voor een belangrijk deel te bevoorraden bij de op het Griekse grondgebied gevestigde raffinaderijen.

25 Om preciezer te zijn, een handelsonderneming kan de verplichting tot opslag van aardolieproducten slechts aan een in Griekenland gevestigde raffinaderij overdragen voor de hoeveelheid producten die deze raffinaderij haar heeft geleverd in een periode van 90 dagen tijdens het voorafgaande kalenderjaar. Een handelsonderneming moet dus elk jaar bij een in Griekenland gevestigde raffinaderij een aanzienlijke hoeveelheid aardolieproducten kopen om in het daaropvolgende jaar het recht te hebben haar opslagverplichting aan die raffinaderij over te dragen.

26 Daaruit volgt dat het feit dat de overdracht van de opslagverplichting afhankelijk is gesteld van de aankoop van aardolieproducten bij in de Helleense Republiek gevestigde raffinaderijen, een discriminatie jegens de aardolieproducten van de in andere lidstaten gevestigde raffinaderijen oplevert, omdat de verhandeling ervan daardoor moeilijker wordt. De handelsondernemingen kunnen zich immers van hun verplichting tot opslag van aardolieproducten in hun installaties bevrijden wanneer zij zich bij de in de Helleense Republiek gevestigde raffinaderijen bevoorraden, maar zij kunnen dit niet wanneer zij hun aardolieproducten bij de in andere lidstaten gelegen raffinaderijen kopen.

27 Derhalve moet worden vastgesteld dat de Griekse regeling betreffende het verplicht aanhouden van een buffervoorraad aardolieproducten een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 30 van het Verdrag vormt.

28 Met betrekking tot de vraag of de betrokken regeling niettemin gerechtvaardigd is uit hoofde van artikel 36 van het Verdrag, zoals de Griekse regering stelt, moet eraan worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof een nationale regeling ter bescherming van een der in die bepaling genoemde doeleinden slechts verenigbaar met het Verdrag is voorzover zij niet verder gaat dan ter bereiking van het nagestreefde doel passend en noodzakelijk is (zie arrest van 12 juli 1990, Commissie/Italië, C-128/89, Jurispr. blz. I-3239, punt 18).

29 De Griekse regering voert aan dat om redenen van openbare veiligheid een voorraad aardolieproducten op het Griekse grondgebied moet worden aangehouden. Het is juist dat het op het nationale grondgebied aanhouden van een voorraad aardolieproducten waardoor de continuïteit van de bevoorrading kan worden gewaarborgd, een doel van openbare veiligheid in de zin van artikel 36 van het Verdrag vormt (zie arrest van 10 juli 1984, Campus Oil e.a., 72/83, Jurispr. blz. 2727, punt 35).

30 De in punt 21 van dit arrest vermelde argumenten van de Helleense Republiek zijn evenwel slechts argumenten van economische aard die in geen geval een rechtvaardiging kunnen vormen voor een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 30 van het Verdrag (zie, in die zin, arrest Campus Oil e.a., reeds aangehaald, punt 35).

31 In elk geval moet, met name gelet op de door de advocaat-generaal in de punten 43, 44 en 46 tot en met 48 van zijn conclusie verstrekte gegevens, worden vastgesteld dat het doel van openbare veiligheid met minder restrictieve maatregelen had kunnen worden bereikt zonder dat het nodig was om de overdracht van de opslagverplichting aan die raffinaderijen afhankelijk te stellen van de verplichting om zich bij in Griekenland gevestigde raffinaderijen met aardolieproducten te bevoorraden.

32 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat de Helleense Republiek, door de invoering en de handhaving van een regeling betreffende het verplicht aanhouden van een buffervoorraad aardolieproducten die de aan de handelsondernemingen geboden mogelijkheid om hun opslagverplichting aan in Griekenland gevestigde raffinaderijen over te dragen, rechtstreeks verbindt aan de verplichting om zich bij die raffinaderijen met die producten te bevoorraden, de krachtens artikel 30 van het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

33 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Helleense Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) **Door de invoering en de handhaving van een regeling betreffende het verplicht aanhouden van een buffervoorraad aardolieproducten die de aan de desbetreffende handelsondernemingen geboden mogelijkheid om hun opslagverplichting aan in Griekenland gevestigde raffinaderijen over te dragen, rechtstreeks verbindt aan de verplichting om zich bij die raffinaderijen met die producten te bevoorraden, is de Helleense Republiek de krachtens artikel 30 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 28 EG) op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) **De Helleense Republiek wordt verwezen in de kosten.**

Jann Edward La Pergola

Sevón Wathelet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 25 oktober 2001.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

P. Jann