# ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

25 de Outubro de 2001 *

No processo C-398/98,

**Comissão das Comunidades Europeias,** representada por D. Triantafyllou e O. Couvert-Castéra, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

**República Helénica,** representada por P. Mylonopoulos e N. Dafniou, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que a República Helénica, ao estabelecer e manter em vigor um regime de armazenamento de produtos petrolíferos que associa directamente a possibilidade de transferir a obrigação de

* Língua do processo: grego.

armazenamento para as refinarias estabelecidas na Grécia à obrigação de abastecimento em produtos petrolíferos junto destas e ao proibir as estações de serviço de se abastecerem nas refinarias ou noutro Estado-Membro, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 30.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 28.° CE),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: P. Jann, presidente de secção, D. A. O. Edward (relator), A. La Pergola, L. Sevón e M. Wathelet, juízes,

advogado-geral: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
secretário: L. Hewlett, administrador,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 21 de Setembro de 2000, em que a Comissão esteve representada por D. Triantafyllou e a República Helénica por P. Mylonopoulos, N. Dafniou, I. Prodromidis e C. Kontogianni, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 15 de Fevereiro de 2001,

profere o presente

## Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 6 de Novembro de 1998, a Comissão das Comunidades Europeias propôs, nos termos do artigo 169.° do Tratado CE (actual artigo 226.° CE), uma acção que tem por objecto obter a declaração de que a República Helénica, ao estabelecer e manter em vigor um regime de armazenamento de produtos petrolíferos que associa directamente a possibilidade de transferir a obrigação de armazenamento para as refinarias estabelecidas na Grécia à obrigação de abastecimento em produtos petrolíferos junto destas e ao proibir as estações de serviço de se abastecerem nas refinarias ou noutro Estado-Membro, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 30.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 28.° CE).

### Enquadramento do litígio

2 A Directiva 68/414/CEE do Conselho, de 20 de Dezembro de 1968, que obriga os Estados-Membros da CEE a manterem um nível mínimo de existências de petróleo bruto e/ou de produtos petrolíferos (JO L 308, p. 14; EE 12 F1 p. 125), com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 72/425/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1972 (JO L 291, p. 154; EE 12 F1 p. 165; a seguir «Directiva 68/414»), impõe aos Estados-Membros a obrigação de manter existências de segurança de produtos petrolíferos. O nível dessas existências deve equivaler pelo menos a 90 dias do consumo interno diário médio durante o ano civil anterior.

3 Nos termos do artigo 6.° da Directiva 68/414, só as quantidades que se mantenham à inteira disposição dum Estado-Membro no caso de dificuldades no aprovisionamento de petróleo serão consideradas existências na acepção dessa directiva. Os Estados-Membros têm a possibilidade de optar por manter as reservas no seu território. Podem também ser constituídas existências no território de um Estado-Membro por conta de empresas estabelecidas noutro Estado-Membro, no âmbito de acordos intergovernamentais específicos, deixando a Directiva 68/414 aos Estados-Membros a determinação das empresas obrigadas a proceder a esse armazenamento.

4 A constituição das existências de segurança de produtos petrolíferos encontra-se regulada na Grécia pelos artigos 8.°, n.° 2, e 10.° da Lei n.° 1571/85, com a redacção dada pela Lei n.° 2289/95, pelo Regulamento de Organização dos Mercados e pelo artigo 10.° do Decreto presidencial n.° 1224/81.

5 De acordo com estas disposições, as existências de segurança de produtos petrolíferos devem estar situadas no território nacional e ser constituídas pelas sociedades de comercialização de produtos petrolíferos (a seguir «sociedades de comercialização») em depósitos da sua propriedade ou locados, fora das refinarias.

6 Desde 1 de Janeiro de 1996, as sociedades de comercialização têm a faculdade de transferir essa obrigação de armazenamento, total ou parcialmente, para as refinarias estabelecidas na Grécia às quais tenham adquirido produtos ao longo do ano civil anterior. Essa transferência pode ser feita até ao limite de uma quantidade total equivalente ao volume de produtos petrolíferos de cada categoria que tiver sido fornecido às sociedades de comercialização num período de 90 dias ao longo do ano civil anterior por cada uma das refinarias com que negoceiam.

7 O mercado helénico de produtos petrolíferos encontra-se estruturado em três níveis. O primeiro nível é constituído pelas refinarias, que vendem os produtos refinados às sociedades de comercialização. Na realidade, por força do artigo 8.°, n.° 2, da Lei n.° 1571/85, as refinarias estabelecidas na Grécia não podem vender produtos petrolíferos directamente, sem recorrer a essas sociedades de comercialização, sem prejuízo do disposto no artigo 6.°, n.° 3, da referida lei, relativo ao abastecimento das Forças Armadas. O segundo nível é constituído pelas sociedades de comercialização, que podem comprar os produtos petrolíferos às refinarias ou importá-los e se encarregam do fornecimento às estações de serviço. O terceiro nível é constituído pelas estações de serviço, que não podem adquirir directamente às refinarias nem importar produtos petrolíferos e têm, assim, de adquirir esses produtos às sociedades de comercialização.

## O processo pré-contencioso

8 Em Setembro de 1992, a Comissão informou as autoridades gregas de que determinados aspectos do regime grego relativo à manutenção obrigatória de reservas de segurança de produtos petrolíferos podiam ser contrários ao artigo 30.° do Tratado.

9 Em Maio de 1994, depois de uma longa troca de correspondência e de uma série de reuniões bilaterais, as autoridades helénicas informaram a Comissão dos trabalhos iniciados com o fim de alterar a legislação grega reguladora do armazenamento e da distribuição de produtos petrolíferos. Em Dezembro de 1994, comunicaram à Comissão um projecto de lei destinado a alterar o artigo 10.° da Lei n.° 1571/85, com a redacção dada pelas Leis n.$^{os}$ 1769/88 e 2008/92. O texto desse projecto veio a converter-se na Lei n.° 2289/95, no início de 1995.

10 Em 19 de Setembro de 1995, a Comissão dirigiu às autoridades gregas uma notificação de incumprimento na qual expunha que a legislação grega reguladora do armazenamento e da distribuição de produtos petrolíferos, embora alterada, continuava a afigurar-se-lhe contrária ao artigo 30.° do Tratado. A Comissão solicitava às autoridades helénicas que lhe transmitissem as suas observações a esse respeito.

11 O Governo helénico respondeu, por carta de 1 de Dezembro de 1995, que o regime grego sobre a manutenção obrigatória de reservas de segurança de produtos petrolíferos estava em conformidade com o artigo 30.° do Tratado, que não introduzia qualquer discriminação entre produtos nacionais e importados e que não exercia influência nos preços.

12 Na sequência de uma reunião bilateral, as autoridades helénicas comunicaram à Comissão, por carta de 11 de Julho de 1996, um projecto de alteração do artigo 10.°, n.° 3, da Lei n.° 1571/85, com a redacção dada pela Lei n.° 2289/95.

13 Considerando não convincentes os argumentos invocados pelas autoridades helénicas, a Comissão, em 17 de Junho de 1997, emitiu um parecer fundamentado em que convidava a República Helénica a tomar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento no prazo de dois meses. O Governo helénico respondeu a esse parecer, mantendo a sua argumentação anterior.

14 Nessas circunstâncias, a Comissão decidiu propor a presente acção.

## Argumentos das partes

15 A Comissão alega que o sistema instituído pela República Helénica para dar cumprimento à obrigação de armazenamento imposta pela Directiva 68/414 é contrário ao artigo 30.° do Tratado, pelo facto de a possibilidade que a legislação grega dá às sociedades de comercialização, de transferirem a sua obrigação de armazenamento para as refinarias estabelecidas na Grécia, estar sujeita a compras a essas refinarias no ano civil anterior.

16 A Comissão não critica o facto de as existências de segurança poderem ser constituídas nas refinarias, mas considera que a obrigação de adquirir produtos petrolíferos às refinarias estabelecidas na Grécia, que é imposta às sociedades de comercialização para poderem transferir a obrigação de armazenamento, constitui um obstáculo à livre circulação de mercadorias. A esse respeito, a Comissão considera que, na prática, a referida obrigação cria uma discriminação manifesta ao favorecer os produtos nacionais em detrimento dos produtos estrangeiros. A importação de produtos petrolíferos, embora não seja proibida, é, com efeito, muito desincentivada, visto que se as sociedades de comercialização se abastecerem noutros Estados-Membros perdem a possibilidade de transferir para as refinarias a sua obrigação de armazenamento.

17 A Comissão acrescenta que a discriminação relativa às importações de produtos petrolíferos é reforçada pelo facto de as estações de serviço serem obrigadas a abastecer-se através das sociedades de comercialização.

18 Segundo a Comissão, a legislação em causa não pode ser justificada ao abrigo do artigo 36.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 30.° CE), uma vez que o objectivo prosseguido pelas autoridades helénicas, que é o de assegurar a continuidade no abastecimento de produtos petrolíferos, poderia ser conseguido por medidas menos restritivas.

19 O Governo helénico, pelo seu lado, afirma que o regime em causa não cria qualquer discriminação contra as importações de produtos petrolíferos e que afecta de igual forma a comercialização dos produtos nacionais e a dos produtos importados.

20 Alega que as sociedades de comercialização se abastecem nas refinarias estabelecidas na Grécia não por causa da legislação criticada pela Comissão mas por força das condições do mercado. Em primeiro lugar, as refinarias estão ligadas por oleaduto à maior parte das grandes instalações das sociedades de comercialização, o que permite um abastecimento directo a baixo custo. Seguidamente, as refinarias estão perto dos grandes centros de consumo, onde operam as sociedades de comercialização. Por último, as refinarias têm a possibilidade de fornecer, dentro do prazo e em pequenos carregamentos, as quantidades de produtos necessários às instalações regionais de reduzida capacidade das sociedades de comercialização, que estão dispersas pelo território grego.

21 O Governo helénico acrescenta que, supondo que o regime em causa constitui um entrave à livre circulação de mercadorias, esse entrave está justificado por um objectivo de interesse geral, isto é, a segurança no aprovisionamento em produtos petrolíferos, que beneficia da derrogação prevista no artigo 36.° do Tratado. Este objectivo não pode ser alcançado por medidas menos restritivas. Com efeito, o direito fundamental das refinarias à liberdade económica ficaria excessivamente restringido se tivessem de armazenar as reservas de segurança de produtos petrolíferos, desse modo assumindo uma obrigação das sociedades de comercialização, sem obter a contrapartida de estas se abastecerem junto delas.

## Apreciação do Tribunal

22 O artigo 30.° do Tratado tem por fim proibir qualquer regulação comercial dos Estados-Membros susceptível de criar obstáculos, directa ou indirectamente, real ou potencialmente, ao comércio intracomunitário (v. acórdão de 11 de Julho de 1974, Dassonville, 8/74, Recueil, p. 837, n.° 5, Colect., p. 423).

23 É ponto assente que a possibilidade dada pela legislação em causa às sociedades de comercialização, de transferirem a obrigação de armazenamento dos produtos petrolíferos para as refinarias, implica uma série de vantagens para essas sociedades.

24 Contudo, o regime grego relativo à manutenção obrigatória de existências de segurança de produtos petrolíferos tem como consequência o facto de as sociedades de comercialização que queiram transferir a sua obrigação de armazenamento serem obrigadas a abastecer-se, relativamente a uma parte importante, nas refinarias estabelecidas no território grego.

25 Mais precisamente, uma sociedade de comercialização só pode transferir para uma refinaria estabelecida na Grécia a obrigação de armazenamento dos produtos petrolíferos em relação ao volume de produtos que essa refinaria lhe forneceu num período de 90 dias ao longo do ano civil anterior. Assim, uma sociedade de comercialização deve, em cada ano, comprar uma quantidade importante de produtos petrolíferos a uma refinaria estabelecida na Grécia, para ter o direito, no ano seguinte, de transferir para esta a sua obrigação de armazenamento.

26 Daí resulta que o facto de sujeitar a transferência da obrigação de armazenamento à compra de produtos petrolíferos em refinarias estabelecidas na República Helénica constitui um tratamento discriminatório para os produtos das refinarias situadas nos demais Estados-Membros, na medida em que dificulta a sua comercialização. Com efeito, se as sociedades de comercialização podem liberar-se da obrigação de armazenamento dos produtos petrolíferos nas suas instalações quando se abastecem nas refinarias estabelecidas na República Helénica, não o podem fazer quando compram os seus produtos petrolíferos nas refinarias situadas noutros Estados-Membros.

27 Verifica-se, assim, que o regime grego relativo à manutenção obrigatória de reservas de segurança de produtos petrolíferos constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à importação na acepção do artigo 30.° do Tratado.

28 Quanto à questão de saber se, como alega o Governo helénico, o regime em causa pode, apesar disso, ser justificado ao abrigo do artigo 36.° do Tratado, há que lembrar que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, uma regulamentação nacional adoptada com o fim de salvaguardar um dos objectivos referidos nessa disposição só é compatível com o Tratado na medida em que não ultrapasse os limites do que é apropriado e necessário para atingir o fim pretendido (v. acórdão de 12 de Julho de 1990, Comissão/Itália, C-128/89, Colect., p. I-3239, n.° 18).

29 O Governo helénico invoca o objectivo da manutenção de reservas de produtos petrolíferos no território grego por razões de segurança pública. É certo que a manutenção no território nacional de reservas de produtos petrolíferos que permitam garantir a continuidade do abastecimento constitui um objectivo de segurança pública na acepção do artigo 36.° do Tratado (v. acórdão de 10 de Julho de 1984, Campus Oil e o., 72/83, Recueil, p. 2727, n.° 35).

30 Contudo, os argumentos do Governo helénico referidos no n.º 21 do presente acórdão são apenas argumentos de ordem económica que não podem, em caso algum, servir de justificação a uma restrição quantitativa na acepção do artigo 30.º do Tratado (v., neste sentido, acórdão Campus Oil e o., já referido, n.º 35).

31 De qualquer forma, há que reconhecer, tendo em conta, nomeadamente, as indicações dadas pelo advogado-geral nos n.ºs 43, 44 e 46 a 48 das suas conclusões, que o objectivo de segurança pública poderia ser conseguido por medidas menos restritivas, sem que fosse necessário sujeitar a transferência da obrigação de armazenamento para as refinarias estabelecidas na Grécia à obrigação de aprovisionamento em produtos petrolíferos nessas refinarias.

32 Nestas condições, há que declarar que a República Helénica, ao estabelecer e manter em vigor um regime de manutenção obrigatória de reservas de segurança de produtos petrolíferos que associa directamente a possibilidade, dada às sociedades de comercialização, de transferirem a obrigação de armazenamento para as refinarias estabelecidas na Grécia à obrigação de se abastecerem desses produtos nessas refinarias, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 30.º do Tratado.

## Quanto às despesas

33 Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Helénica e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

1) A República Helénica, ao estabelecer e manter em vigor um regime de manutenção obrigatória de reservas de segurança de produtos petrolíferos que associa directamente a possibilidade, dada às sociedades de comercialização desses produtos, de transferirem a sua obrigação de armazenamento para as refinarias estabelecidas na Grécia à obrigação de se abastecerem desses produtos nessas refinarias, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 30.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 28.° CE).

2) A República Helénica é condenada nas despesas.

Jann Edward La Pergola

Sevón Wathelet

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 25 de Outubro de 2001.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

P. Jann