YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
25 päivänä lokakuuta 2001 *

Asiassa C-398/98,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään D. Triantafyllou ja O. Couvert-Castéra, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Helleenien tasavalta, asiamiehinään P. Mylonopoulos ja N. Dafniou, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Helleenien tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 30 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 28 artikla) mukaisia velvoitteitaan, koska se on ottanut

* Oikeudenkäyntikieli: kreikka.

käyttöön ja pitänyt voimassa öljytuotteiden varastointijärjestelmän, jossa mahdollisuus siirtää varastointivelvollisuus Kreikkaan sijoittautuneille jalostamoille on suoraan sidoksissa velvollisuuteen hankkia öljytuotteita näiltä jalostamoilta, ja koska se on kieltänyt huoltoasemia suorittamasta hankintojaan jalostamoilta tai toisesta jäsenvaltiosta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. Jann sekä tuomarit D. A. O. Edward (esittelevä tuomari), A. La Pergola, L. Sevón ja M. Wathelet,

julkisasiamies: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten suulliset huomautukset, jotka esitettiin 21.9.2000 pidetyssä istunnossa, jossa komission asiamiehenä oli D. Triantafyllou ja Kreikan tasavallan asiamiehinä P. Mylonopoulos, N. Dafniou, I. Prodromidis ja C. Kontogianni,

kuultuaan julkisasiamiehen 15.2.2001 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 6.11.1998 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Kreikan tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 30 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 28 artikla) mukaisia velvoitteitaan, koska se on ottanut käyttöön ja pitänyt voimassa öljytuotteiden varastointijärjestelmän, jossa mahdollisuus siirtää varastointivelvollisuus Kreikkaan sijoittautuneille jalostamoille on suoraan sidoksissa velvollisuuteen hankkia öljytuotteita näiltä jalostamoilta, ja koska se on kieltänyt huoltoasemia suorittamasta hankintojaan jalostamoilta tai toisesta jäsenvaltiosta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Jäsenvaltioiden velvollisuudesta ylläpitää raakaöljy- ja/tai öljytuotevarastojen vähimmäistasoa 20 päivänä joulukuuta 1968 annetussa neuvoston direktiivissä 68/414/ETY (EYVL L 308, s. 14), sellaisena kuin se on muutettuna 19.12.1972 annetulla neuvoston direktiivillä 72/425/ETY (EYVL L 291, s. 154; jäljempänä direktiivi 68/414/ETY) velvoitetaan jäsenvaltiot ylläpitämään öljytuotteiden varmuusvarastoja. Varastojen suuruuden täytyy vastata edellisen kalenterivuoden 90 päivän keskimääräistä kotimaista kulutusta.

3 Direktiivin 68/414/ETY 6 artiklan mukaan direktiivissä tarkoitettuja varastoja ovat ainoastaan ne määrät, jotka olisivat kokonaisuudessaan jäsenvaltion käytettävissä tilanteessa, jossa öljynhankinnassa ilmenee vaikeuksia. Jäsenvaltiot voivat valita sen, että ne ylläpitävät varastoja omalla alueellaan. Varastoja voidaan kerätä myös jäsenvaltion alueelle toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden yritysten lukuun erityisten hallitusten välisten sopimusten perusteella, sillä direktiivissä 68/414/ETY jätetään jäsenvaltioiden tehtäväksi niistä yrityksistä määrääminen, joiden velvollisuutena varastointi on.

4 Öljytuotteiden varastojen muodostamisesta säädetään Kreikassa lain 1571/85 8 §:n 2 momentissa ja 10 §:ssä, sellaisena kuin kyseinen laki on muutettuna lailla 2289/95, kauppapolitiikkaa koskevassa asetuksessa ja presidentin asetuksessa 1224/81.

5 Näiden säännösten mukaan öljytuotteiden varmuusvarastojen on sijaittava kotimaassa, ja öljytuotteiden jakelua harjoittavien yhtiöiden (jäljempänä jakeluyhtiöt) on muodostettava varastot joko omistamiinsa tai vuokraamiinsa varastotiloihin, joita ne eivät kuitenkaan voi vuokrata jalostamoilta.

6 Jakeluyhtiöillä on 1.1.1996 alkaen ollut oikeus siirtää varastointivelvollisuutensa joko kokonaan tai osittain jalostamoille, jotka ovat sijoittautuneet Kreikkaan ja joilta ne ovat ostaneet tuotteita edellisen kalenterivuoden aikana. Varastointivelvollisuus voidaan siirtää sellaisen kokonaismäärän osalta, joka vastaa sitä kunkin ryhmän öljytuotteiden määrää, jonka kukin jalostamo, jonka kanssa jakeluyhtiöt käyvät kauppaa, on niille toimittanut edellisen kalenterivuoden 90 päivän aikana.

7 Öljytuotteiden kreikkalaiset markkinat ovat kolmitasoiset. Ensimmäisellä tasolla toimivat jalostamot, jotka myyvät jalostetut tuotteet jakeluyhtiöille. Kreikkaan sijoittautuneilla jalostamoilla ei nimittäin lain 1571/85 8 §:n 2 momentin nojalla ole oikeutta myydä öljytuotteita suoraan ilman, että ne turvautuisivat näihin jakeluyhtiöihin, jollei muuta johdu kyseisen lain 6 §:n 3 momentista, joka koskee toimituksia asevoimille. Toisella tasolla ovat jakeluyhtiöt, jotka voivat ostaa öljytuotteet jalostamoilta tai tuoda ne maahan ja jotka myös vastaavat toimituksista huoltoasemille. Kolmannella tasolla toimivat huoltoasemat, jotka eivät voi ostaa öljytuotteita suoraan jalostamoilta eivätkä tuoda niitä maahan, ja joiden on näin ollen hankittava nämä tuotteet jakeluyhtiöiltä.

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

8 Komissio ilmoitti syyskuussa 1992 Kreikan viranomaisille, että tietyt öljytuotteiden varmuusvarastojen pakollista ylläpitoa koskevat kreikkalaisen järjestelmän ominaisuudet saattoivat olla perustamissopimuksen 30 artiklan vastaisia.

9 Toukokuussa 1994 eli sen jälkeen, kun asiassa oli vaihdettu useita kirjelmiä ja järjestetty joukko kahdenvälisiä kokouksia, Kreikan viranomaiset ilmoittivat komissiolle töistä, joihin oli ryhdytty öljytuotteiden varastointia ja jakelua koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Vuoden 1994 joulukuussa Kreikan viranomaiset ilmoittivat komissiolle ehdotuksesta, jolla oli tarkoitus muuttaa lain 1571/85 10 §:ää, sellaisena kuin se oli muutettuna lailla 1769/88 ja lailla 2008/92. Kyseisen ehdotuksen perusteella annettiin vuoden 1995 alussa laki 2289/95.

10 Komissio lähetti 19.9.1995 Kreikan viranomaisille virallisen huomautuksen, jossa se ilmoitti niille, että vaikka öljytuotteiden varastointia ja jakelua koskevaa Kreikan lainsäädäntöä oli muutettu, se näytti komission mukaan edelleen olevan ristiriidassa perustamissopimuksen 30 artiklan kanssa. Komissio vaati Kreikan viranomaisia toimittamaan sille asiaa koskevat huomautuksensa.

11 Kreikan hallitus vastasi 1.12.1995 päivätyssä kirjeessään, että öljytuotteiden varmuusvarastojen pakollista ylläpitämistä koskeva kreikkalainen järjestelmä oli perustamissopimuksen 30 artiklan mukainen, että siinä ei harjoitettu syrjintää kotimaisten ja maahan tuotujen tuotteiden kesken ja että sillä ei ollut mitään vaikutusta tuotteen hintaan.

12 Bilateraalisen kokouksen jälkeen Kreikan viranomaiset toimittivat komissiolle 11.7.1996 päivätyssä kirjeessä luonnoksen, joka koski lain 1571/85 10 §:n 3 momentin, sellaisena kuin kyseinen laki on muutettuna lailla 2289/95, muuttamista.

13 Komissio katsoi, että Kreikan viranomaisten esittämät perustelut eivät olleet vakuuttavia, ja lähetti 17.6.1997 perustellun lausunnon, jossa se kehotti Kreikan tasavaltaa toteuttamaan perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden määräajassa. Perusteltuun lausuntoon antamassaan vastauksessa Kreikan hallitus toisti aiemmin esittämänsä perustelut.

14 Näissä olosuhteissa komissio päätti nostaa tämän kanteen.

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

15 Komissio esittää, että järjestelmä, jonka Kreikan tasavalta on ottanut käyttöön täyttääkseen direktiivissä 68/414/ETY edellytetyn varastointivelvollisuuden, on ristiriidassa perustamissopimuksen 30 artiklan kanssa sillä perusteella, että Kreikan lainsäädännössä jakeluyhtiöille annettu mahdollisuus siirtää varastointivelvollisuutensa Kreikkaan sijoittautuneille jalostamoille edellyttää sitä, että näiltä jalostamoilta on edellisenä kalenterivuotena ostettu öljytuotteita.

16 Komissio ei arvostele sitä, että varmuusvarastot voidaan kerätä jalostamoihin, mutta se katsoo, että jakeluyhtiöiden varastointivelvollisuuden siirtomahdollisuuden edellytyksenä oleva velvollisuus ostaa öljytuotteita Kreikkaan sijoittautuneilta jalostamoilta muodostaa tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteen. Komissio väittää tältä osin, että käytännössä tämä velvollisuus johtaa ilmeiseen syrjintään, koska se suosii kotimaisia tuotteita ulkomaisten tuotteiden kustannuksella. Vaikka öljytuotteiden tuontia ei kielletä, se tehdään huomattavasti vähemmän houkuttelevaksi, sillä jos jakeluyhtiöt suorittavat hankintansa muista jäsenvaltioista, ne menettävät mahdollisuuden siirtää varastointivelvollisuutensa jalostamoille.

17 Komissio lisää, että öljytuotteiden tuonnin syrjintää vahvistaa se seikka, että huoltoasemien on tehtävä hankintansa jakeluyhtiöiden välityksellä.

18 Komission mukaan kyseistä lainsäädäntöä ei voida pitää EY:n perustamissopimuksen 36 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 30 artikla) kannalta perusteltuna, koska Kreikan viranomaisten tavoittelema päämäärä eli öljytuotteiden toimitusten jatkuvuuden varmistaminen voidaan saavuttaa vähemmän rajoittavilla keinoilla.

19 Kreikan hallitus esittää, että kyseisestä varastointijärjestelmästä ei aiheudu minkäänlaista öljytuotteiden tuonnin syrjintää ja että sillä on sama vaikutus sekä kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltioista maahan tuotujen tuotteiden myyntiin.

20 Kyseinen hallitus väittää, että jakeluyhtiöt eivät suorita hankintojaan Kreikkaan sijoittautuneilta jalostamoilta komission arvosteleman lainsäädännön perusteella vaan markkinoiden olosuhteiden takia. Jalostamot ovat ensinnäkin öljyputken välityksellä yhteydessä suurimpaan osaan jakeluyhtiöiden suurista laitteistoista, mikä mahdollistaa suorat ja edulliset toimitukset. Toiseksi jalostamot sijaitsevat sellaisten suurten kulutuskeskusten lähistöllä, joilla jakeluyhtiöt toimivat. Lisäksi jalostamoilla on mahdollisuus toimittaa tietyissä määräajoissa ja pienissä erissä tuotteita määrä, jota jakeluyhtiöiden pienen kapasiteetin omaavat alueelliset eri puolilla Kreikkaa sijaitsevat laitokset tarvitsevat.

21 Kreikan hallitus lisää, että mikäli kyseisen järjestelmän katsottaisiinkin muodostavan tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteen, tämä este on perusteltu yleistä etua — eli öljytuotteiden toimitusvarmuuden takaamista, johon sovelletaan perustamissopimuksen 36 artiklassa määrättyä poikkeusta — koskevan tavoitteen vuoksi. Tätä tavoitetta ei voida saavuttaa muilla vähemmän rajoittavilla keinoilla. Jalostamojen perustavanlaatuista oikeutta taloudelliseen vapauteen rajoitettaisiin liiallisesti, jos niiden olisi ylläpidettävä öljytuotteiden varmuusvarastoja ja täytettävä näin jakeluyhtiöiden velvollisuus ilman, että jakeluyhtiöiden olisi vastineeksi suoritettava hankintansa näiltä jalostamoilta.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

22 Perustamissopimuksen 30 artiklassa kielletään kaikki kauppaa koskevat jäsenvaltioiden säännökset, jotka voivat rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti, tosiasiallisesti tai mahdollisesti (ks. asia 8/74, Dassonville, tuomio 11.7.1974, Kok. 1974, s. 837, 5 kohta; Kok. Ep. II, s. 349).

23 On kiistatonta, että kyseisessä lainsäädännössä jakeluyhtiöille annetusta mahdollisuudesta siirtää öljytuotteiden varastointivelvollisuutensa jalostamoille koituu etuja jakeluyhtiöille.

24 Öljytuotteiden varmuusvarastojen pakollista ylläpitämistä koskevasta kreikkalaisesta järjestelmästä seuraa kuitenkin, että jakeluyhtiöiden, jotka haluavat siirtää varastointivelvollisuutensa, on tehtävä huomattava osa hankinnoistaan Kreikkaan sijoittautuneista jalostamoista.

25 Tarkemmin ottaen jakeluyhtiö voi siirtää öljytuotteiden varastointivelvollisuutensa Kreikkaan sijoittautuneelle jalostamolle vain tuotteiden sellaisen määrän osalta, joka vastaa sitä tuotteiden määrää, jonka tämä jalostamo on sille toimittanut edellisen kalenterivuoden 90 päivän aikana. Jakeluyhtiön on siis vuosittain ostettava Kreikkaan sijoittautuneelta jalostamolta huomattava määrä öljytuotteita, jotta sillä olisi seuraavana vuonna oikeus siirtää varastointivelvollisuutensa tälle jalostamolle.

26 Tästä seuraa, että se, että varastointivelvollisuuden siirtämisen edellytyksenä on, että siirtäjä on ostanut Kreikan tasavaltaan sijoittautuneilta jalostamoilta öljytuotteita, merkitsee muissa jäsenvaltioissa sijaitsevien jalostamojen öljytuotteiden syrjintää, koska kyseisten tuotteiden myynti vaikeutuu. Vaikka jakeluyhtiöt voivatkin vapautua velvollisuudestaan varastoida öljytuotteita tiloissaan, jos ne tekevät hankintansa Kreikan tasavaltaan sijoittautuneilta jalostamoilta, niillä ei ole tätä mahdollisuutta, jos ne ostavat öljytuotteensa muissa jäsenvaltioissa sijaitsevilta jalostamoilta.

27 On siis todettava, että öljytuotteiden varmuusvarastojen vähimmäistason pakollista ylläpitoa koskeva kreikkalainen järjestelmä on perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettu tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaava toimenpide.

28 Sen kysymyksen osalta, voidaanko kyseistä järjestelmää kuitenkin pitää perustamissopimuksen 36 artiklan nojalla oikeutettuna, jollaiseksi Kreikan hallitus sitä väittää, on palautettava mieliin, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansallinen lainsäädäntö, jolla pyritään takaamaan jokin 36 artiklassa mainituista päämääristä, on perustamissopimuksen mukainen ainoastaan, jos se ei mene pidemmälle kuin tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi on asianmukaista ja tarpeellista (ks. asia C-128/89, komissio v. Italia, tuomio 12.7.1990, Kok. 1990, s. I-3239, 18 kohta).

29 Kreikan hallitus vetoaa tavoitteeseen, jonka mukaan öljytuotteiden varastoja on pidettävä yllä Kreikan alueella yleiseen turvallisuuteen liittyvien syiden takia. On totta, että toimitusten jatkuvuuden takaavan öljytuotteiden varaston ylläpito kotimaassa on perustamissopimuksen 36 artiklassa tarkoitettu yleistä turvallisuutta koskeva tavoite (asia 72/83, Campus Oil ym., tuomio 10.7.1984, Kok. 1984, s. 2727, 35 kohta; Kok. Ep. VII, s. 615).

30 Kreikan hallituksen tämän tuomion 21 kohdassa esittämät väitteet koskevat kuitenkin vain taloudellisia seikkoja, joilla ei missään tapauksessa voida perustella perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettua määrällistä rajoitusta (ks. vastaavasti em. asia Campus Oil ym., tuomion 35 kohta).

31 Joka tapauksessa on todettava, erityisesti julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksensa 43, 44 ja 46—48 kohdassa esittämien seikkojen perusteella, että yleistä turvallisuutta koskeva tavoite olisi voitu saavuttaa muilla vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä ilman, että olisi tarpeen asettaa edellytykseksi sille, että varastointivelvollisuus voidaan siirtää Kreikkaan sijoittautuneille jalostamoille, velvollisuutta suorittaa öljytuotteiden hankinnat näiltä jalostamoilta.

32 Näin ollen on todettava, että Kreikan tasavalta ei ole noudattanut perustamissopimuksen 30 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on ottanut käyttöön ja pitänyt voimassa öljytuotteiden varmuusvarastojen pakollista ylläpitoa koskevan järjestelmän, jossa jakeluyhtiöille annettu mahdollisuus siirtää varastointivelvollisuutensa Kreikkaan sijoittautuneille jalostamoille on suoraan sidottu velvollisuuteen hankkia näitä tuotteita kyseisiltä jalostamoilta.

Oikeudenkäyntikulut

33 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Kreikan tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Kreikan tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Helleenien tasavalta ei ole noudattanut perustamissopimuksen 30 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 28 artikla) mukaisia velvoitteitaan, koska se on ottanut käyttöön ja pitänyt voimassa öljytuotteiden varmuusvarastojen pakollista ylläpitoa koskevan järjestelmän, jossa jakeluyhtiöille annettu mahdollisuus siirtää varastointivelvollisuutensa Kreikkaan sijoittautuneille jalostamoille on suoraan sidottu velvollisuuteen hankkia näitä tuotteita kyseisiltä jalostamoilta.**

2) **Helleenien tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Jann Edward La Pergola

Sevón Wathelet

Julistettiin Luxemburgissa 25 päivänä lokakuuta 2001.

R. Grass P. Jann

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja