DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 25 oktober 2001 *

I mål C-398/98,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av D. Triantafyllou och O. Couvert-Castéra, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Grekland, företrädd av P. Mylonopoulos och N. Dafniou, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 30 i EG-fördraget (nu artikel 28 EG i ändrad lydelse) genom att införa och bibehålla bestämmelser om lager av

* Rättegångsspråk: grekiska.

petroleumprodukter, enligt vilka möjligheten att till raffinaderier i Grekland överlåta en skyldighet att hålla lager knyts direkt till en skyldighet att köpa petroleumprodukter från dessa raffinaderier, och genom att förbjuda bensinstationer att göra sina inköp från raffinaderier i andra medlemsstater,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P. Jann samt domarna D. A. O. Edward (referent), A. La Pergola, L. Sevón och M. Wathelet,

generaladvokat: D. Ruíz-Jarabo Colomer,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 21 september 2001 av: kommissionen, företrädd av D. Triantafyllou, Republiken Grekland, företrädd av P. Mylonopoulos, N. Dafniou, I. Prodomidis och C. Kontogianni, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 15 februari 2001 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 6 november 1998, med stöd av artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG) väckt talan om fastställelse av att Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 30 i EG-fördraget (nu artikel 28 EG i ändrad lydelse) genom att införa och bibehålla bestämmelser om lager av petroleumprodukter, enligt vilka möjligheten att till raffinaderier i Grekland överlåta en skyldighet att hålla lager knyts direkt till en skyldighet att köpa petroleumprodukter från dessa raffinaderier, och genom att förbjuda bensinstationer att göra sina inköp från raffinaderier i andra medlemsstater.

Tillämpliga bestämmelser

2 I rådets direktiv 68/414/EEG av den 20 december 1968 om en skyldighet för medlemsstaterna i EEG att inneha minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter (EGT L 308, s. 14; svensk specialutgåva, område 12, volym 1, s. 28), i dess lydelse enligt rådets direktiv 72/425/EEG av den 19 december 1972 (EGT L 291, s. 154, svensk specialutgåva, område 12, volym 1, s. 42), (nedan kallat direktiv 68/414) åläggs medlemsstaterna en skyldighet att hålla säkerhetslager av petroleumprodukter. Dessa lager skall motsvara minst 90 dagars genomsnittlig, daglig inhemsk förbrukning under det föregående kalenderåret.

3 Enligt artikel 6 i direktiv 68/414 skall endast de kvantiteter som helt skulle stå till en medlemsstats förfogande vid svårigheter med oljeförsörjningen anses som lager i den mening som avses i direktivet. Medlemsstaterna har möjlighet att välja att inneha lagren inom sina respektive territorier. Lager får också, enligt särskilda avtal mellan regeringar, upprättas inom en medlemsstats territorium för företag som är etablerade i en annan medlemsstat. I direktiv 68/414 överlämnas åt medlemsstaterna att avgöra vilka företag som skall genomföra denna lagring.

4 Upprättandet av säkerhetslager regleras i Grekland i artiklarna 8.2 och 10 i lag nr 1571/85, i dess lydelse enligt lag nr 2289/95, i förordningen om tillsyn över handeln och i artikel 10 i presidentdekret nr 1224/1981.

5 Enligt dessa bestämmelser skall säkerhetslagren av petroleumprodukter vara belägna inom det nationella territoriet och upprättas av bolag som ägnar sig åt distribution av petroleumprodukter (nedan kallade distributionsbolag) i depåer som de äger eller hyr utanför raffinaderierna.

6 Sedan den 1 januari 1996 har distributionsbolagen rätt att överlåta sin skyldighet att hålla lager, helt eller delvis, till raffinaderier i Grekland, från vilka de köpt produkter under föregående kalenderår. Denna överlåtelse kan göras till en sammanlagd kvantitet motsvarande den volym av petroleumprodukter av varje sort som levererades till distributionsbolagen under en 90-dagarsperiod under föregående kalenderår av vart och ett av de raffinaderier som de köper sådana produkter från.

7 Den grekiska marknaden för petroleumprodukter är uppdelad på tre nivåer. Den första nivån utgörs av raffinaderier, som säljer raffinerade produkter till distributionsbolag. Enligt artikel 8.2 i lag nr 1571/85 har nämligen raffinaderier i Grekland inte rätt att sälja petroleumprodukter direkt utan att gå via dessa distributionsbolag, med undantag för vad som föreskrivs i artikel 6.3 i denna lag om leveranser till försvaret. Den andra nivån består av distributionsbolag, som antingen kan köpa petroleumprodukter från raffinaderierna eller importera dem och som svarar för leveranserna till bensinstationerna. Den tredje nivån utgörs av bensinstationer, som varken kan köpa petroleumprodukter direkt från raffinaderierna eller importera sådana produkter utan måste köpa dessa produkter från distributionsbolagen.

Det administrativa förfarandet

8 I september 1992 meddelade kommissionen de grekiska myndigheterna att vissa delar av de grekiska bestämmelserna om skyldighet att hålla säkerhetslager av petroleumprodukter kunde strida mot artikel 30 i fördraget.

9 Efter långvarig skriftväxling och en rad bilaterala möten informerade de grekiska myndigheterna i maj 1994 kommissionen om det arbete som företagits i syfte att ändra den grekiska lagstiftningen om lagring och distribution av petroleumprodukter. I december 1994 översände de ett förslag till lag om ändring av artikel 10 i lag nr 1571/85, i dess lydelse enligt lag nr 1769/88 och lag nr 2008/92. Förslaget antogs i början av år 1995 som lag nr 2289/95.

10 Den 19 september 1995 sände kommissionen en formell underrättelse till de grekiska myndigheterna. I denna förklarade kommissionen att den grekiska lagstiftningen om lagring och distribution av petroleumprodukter, trots ändringen, fortfarande föreföll strida mot artikel 30 i fördraget. Kommissionen anmodade de grekiska myndigheterna att inkomma med ett yttrande i frågan.

11 Den grekiska regeringen svarade i skrivelse av den 1 december 1995 att de grekiska bestämmelserna om skyldighet att hålla säkerhetslager av petroleumprodukter överensstämde med artikel 30 i fördraget, att de inte innebar någon diskriminering mellan nationella och importerade produkter och att de inte påverkade priserna.

12 Efter ett bilateralt möte tillställde de grekiska myndigheterna genom skrivelse av den 11 juli 1996 kommissionen ett förslag till ändring av artikel 10.3 i lag nr 1571/85, i dess ändrade lydelse enligt lag nr 2289/95.

13 Kommissionen ansåg att de grekiska myndigheternas argument inte var övertygande och avgav därför den 17 juni 1997 ett motiverat yttrande, i vilket den anmodade Republiken Grekland att inom två månader vidta de åtgärder som var nödvändiga för att efterkomma detta yttrande. Den grekiska regeringen svarade på detta yttrande och vidhöll därvid sin tidigare ståndpunkt.

14 Kommissionen beslutade mot denna bakgrund att väcka förevarande talan.

Parternas argument

15 Kommissionen har gjort gällande att Republiken Greklands bestämmelser för att uppfylla skyldigheten att hålla lager enligt direktiv 68/414 strider mot artikel 30 i fördraget, eftersom den möjlighet för distributionsbolagen att överlåta sin skyldighet att hålla lager till raffinaderier i Grekland som medges i den grekiska lagstiftningen är villkorad av inköp från dessa raffinaderier under föregående kalenderår.

16 Kommissionen har inte invänt mot att säkerhetslagren kan upprättas hos raffinaderierna, men anser att distributionsbolagens skyldighet att köpa petroleumprodukter från raffinaderier i Grekland för att kunna överlåta sin skyldighet att hålla lager utgör ett hinder för den fria rörligheten för varor. Kommissionen har i detta avseende hävdat att i praktiken skapas genom denna skyldighet en uppenbar diskriminering genom att nationella produkter gynnas till nackdel för utländska produkter. Importen av petroleumprodukter, även om den inte är förbjuden, blir nämligen mycket mindre intressant, ty om distributionsbolagen köper petroleumprodukter från andra medlemsstater förlorar de möjligheten att överlåta sin skyldighet att hålla lager till raffinaderierna.

17 Kommissionen har tillagt att diskrimineringen av import av petroleumprodukter förstärks av att bensinstationerna är skyldiga att köpa petroleumprodukter genom distributionsbolag.

18 Enligt kommissionen kan inte den ifrågavarande lagstiftningen motiveras enligt artikel 36 i EG-fördraget (nu artikel 30 EG i ändrad lydelse), eftersom det mål som de grekiska myndigheterna eftersträvar, nämligen att säkerställa kontinuitet i försörjningen av petroleumprodukter, kan uppnås genom åtgärder med mindre begränsande verkan.

19 Republiken Grekland har för sin del hävdat att det inte genom de ifrågavarande bestämmelserna skapas någon diskriminering av import av petroleumprodukter och att saluföringen av nationella och importerade produkter påverkas på samma sätt.

20 Republiken Grekland har hävdat att anledningen till att distributionsbolagen gör sina inköp från raffinaderier i Grekland inte är den kritiserade lagstiftningen utan förhållandena på marknaden. För det första är raffinaderierna förenade med de flesta av distributionsbolagens större anläggningar genom pipelines, vilket möjliggör direktleveranser till låg kostnad. Vidare är raffinaderierna belägna nära de stora konsumtionscentrerna där distributionsbolagen är verksamma. Slutligen har raffinaderierna möjlighet att, i tid och i små mängder, leverera de produktkvantiteter som behövs vid distributionsbolagens regionala anläggningar med låg kapacitet, vilka är spridda över Grekland.

21 Den grekiska regeringen har tillagt att om de ifrågavarande bestämmelserna skulle utgöra ett hinder för den fria rörligheten för varor, är detta hinder motiverat av ett mål av allmänt intresse, nämligen försörjningssäkerheten när det gäller petroleumprodukter, vilket omfattas av det undantag som föreskrivs i artikel 36 i EG-fördraget. Detta mål kan inte uppnås genom åtgärder med mindre begränsande verkan. Raffinaderiernas grundläggande rätt till ekonomisk frihet skulle nämligen begränsas i alltför hög grad om de var tvungna att hålla säkerhetslager av petroleumprodukter, och således påta sig distributionsbolagens skyldighet, utan att de sistnämnda som motprestation skulle vara tvungna att köpa sina produkter från raffinaderierna.

Domstolens bedömning

22 Syftet med artikel 30 i fördraget är att alla handelsregler antagna av medlemsstater som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, kan hindra handeln inom gemenskapen skall vara förbjudna (se dom av den 11 juli 1974 i mål 8/74, Dassonville, REG 1974, s. 837, punkt 5; svensk specialutgåva, volym 2, s. 343).

23 Det står klart att den möjlighet att överlåta skyldigheten att hålla lager av petroleumprodukter till raffinaderierna som distributionsbolagen medges i den ifrågavarande lagstiftningen medför fördelar för dessa bolag.

24 De grekiska bestämmelserna om skyldighet att hålla säkerhetslager av petroleumprodukter har emellertid till följd att de distributionsbolag som önskar överlåta sin skyldighet att hålla lager till stor del måste köpa petroleumprodukter från raffinaderier i Grekland.

25 Närmare bestämt kan ett distributionsbolag endast till ett raffinaderi i Grekland överlåta skyldigheten att lagra petroleumprodukter motsvarande den produktvolym som detta raffinaderi levererade till distributionsbolaget under en 90-dagarsperiod under föregående kalenderår. Ett distributionsbolag måste således varje år från ett raffinaderi i Grekland köpa en betydande kvantitet av petroleumprodukter för att ha rätt att under påföljande år överlåta sin skyldighet att hålla lager på detta raffinaderi.

26 Av detta följer att den omständigheten, att överlåtelse av skyldigheten att hålla lager villkoras av inköp av petroleumprodukter från raffinaderier i Republiken Grekland, utgör en diskriminerande behandling av petroleumprodukter från raffinaderier i övriga medlemsstater, eftersom försäljningen av dessa försvåras. Distributionsbolag kan nämligen undvika skyldigheten att hålla lager av petroleumprodukter på sina anläggningar om de köper sådana produkter från raffinaderier i Republiken Grekland, men de kan inte göra det när de köper petroleumprodukter från raffinaderier i andra medlemsstater.

27 Det skall således konstateras att de grekiska bestämmelserna om skyldighet att hålla säkerhetslager av petroleumprodukter utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion i den mening som avses i artikel 30 i fördraget.

28 När det gäller frågan huruvida de ifrågavarande bestämmelserna emellertid kan anses berättigade enligt artikel 36 i fördraget, vilket den grekiska regeringen har hävdat, skall det erinras om att, enligt domstolens fasta rättspraxis, en nationell reglering som antagits för att skydda något av de syften som anges i denna bestämmelse endast är förenlig med fördraget om den inte går utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet (se dom av den 12 juli 1990 i mål C-128/89, kommissionen mot Italien, REG 1990, s. I-3239, punkt 18).

29 Den grekiska regeringen har åberopat syftet att inneha lager av petroleumprodukter i Grekland av hänsyn till allmän säkerhet. Det är riktigt att innehav av lager av petroleumprodukter på det grekiska territoriet som gör det möjligt att säkerställa kontinuitet i försörjningen utgör ett syfte avseende allmän säkerhet i den mening som avses i artikel 36 i EG-fördraget (se dom av den 10 juli 1984 i mål 72/83, Campus Oil m.fl., REG 1984, s. 2727, punkt 35; svensk specialutgåva, volym 7, s. 633).

30 Den grekiska regeringens argument enligt punkt 21 i denna dom är emellertid endast ekonomiska argument som inte under några omständigheter kan motivera en kvantitativ restriktion i den mening som avses i artikel 30 i fördraget (se domen i det ovannämnda målet Campus Oil m.fl., punkt 35.)

31 Under alla förhållanden skall det konstateras, särskilt mot bakgrund av vad generaladvokaten har anfört i punkterna 43, 44 och 46—48 i sitt förslag till avgörande, att målet avseende allmän säkerhet skulle kunna uppnås genom åtgärder med mindre begränsande verkan, utan att det är nödvändigt att villkora överlåtelsen av skyldigheten att hålla lager till raffinaderier i Grekland med en skyldighet att köpa petroleumprodukter från dessa raffinaderier.

32 Det skall mot denna bakgrund konstateras att Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 30 i EG-fördraget genom att införa och bibehålla bestämmelser om skyldighet att hålla säkerhetslager av petroleumprodukter, enligt vilka möjligheten för distributionsbolag att till raffinaderier i Grekland överlåta sin skyldighet att hålla lager knyts direkt till en skyldighet att köpa sådana produkter från dessa raffinaderier.

Rättegångskostnader

33 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att svaranden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Grekland har tappat målet, skall denna stat ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) **Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 30 i EG-fördraget (nu artikel 28 EG i ändrad lydelse) genom att införa och bibehålla bestämmelser om skyldighet att hålla säkerhetslager av petroleumprodukter, enligt vilka möjligheten för distributionsbolag att till raffinaderier i Grekland överlåta sin skyldighet att hålla lager knyts direkt till en skyldighet att köpa sådana produkter från dessa raffinaderier.**

2) **Republiken Grekland skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Jann Edward La Pergola

Sevón Wathelet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 25 oktober 2001.

R. Grass P. Jann

Justitiesekreterare Ordförande på femte avdelningen