

I sag 72/83

angående en anmodning, som High Court of Ireland i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

CAMPUS OIL LIMITED,
ESTUARY FUEL LIMITED,
MCMULLAN BROS LIMITED,
OLA TEORANTA,
PMPA OIL COMPANY LIMITED,
TEDCASTLE MCCORMICK & COMPANY LIMITED

mod

MINISTEREN FOR INDUSTRI OG ENERGI,
IRLAND,
ATTORNEY GENERAL,
IRISH NATIONAL PETROLEUM CORPORATION LIMITED,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikler 30 og 36 i forhold til nationale bestemmelser om forsyning med olieprodukter,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene T. Koopmans, K. Bahlmann og Y. Galmot, dommerne P. Pescatore, A. O'Keefe, G. Bosco, O. Due og U. Everling,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i protokolken vedrørende statuten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

1. I medfør af section 2 i den irske »Fuels (Control of Supplies) Act« (lov om kontrol med forsyningen med brændstoffer) af 1971, som ændret i 1982, kan den irske regering ved bekendtgørelse bestemme, at hensynet til almenvellet kræver, at der på det offentlige vegne udøves kontrol ved den pågældende minister med erhvervsen, forsyningen og distributionen af brændstoffer. En sådan bekendtgørelse er i kraft i et nærmere fastsat tidsrum, der ifølge 1982-loven ikke kan overstige ét år regnet fra udstedelsen, uden at dette berører muligheden for at udstede en bekendtgørelse om forlængelse af den oprindelige bekendtgørelse. En bekendtgørelse, ifølge hvilken hensynet til almenvellet krævede kontrol med forsyningen og distributionen af brændstoffer, blev vedtaget af den irske regering den 11. april 1979 og er siden med mellemrum blevet forlænget.

Section 3 i »Fuels (Control of Supplies) Act« som affattet ved 1982-loven bestemmer, at i tilfælde af regulering ifølge en sådan bekendtgørelse kan ministeren træffe bestemmelse om regulering eller kontrol med erhvervsen, forsyningen, distributionen eller markedsføringen af

den fueltype eller de fueltyper, som bekendtgørelsen angår, for at tilvejebringe fortsat levering og forsyningssikkerhed for denne fueltype eller disse fueltyper, samt træffe bestemmelse om kontrol, regulering og begrænsning af eller forbud mod import eller eksport af den pågældende fueltype eller de pågældende fueltyper.

2. Irland har ingen indenlandsk forsyning af råolie. Indtil 1979 lå forsyningen af den overvejende del af raffinerede olieprodukter på det irske marked i hænderne på en lille antal internationale olieselskaber, der ikke havde nogen bindende eller vedvarende forpligtelse over for det irske marked.

I juli 1979 oprettede den irske regering et statsejet olieselskab, Irish National Petroleum Corporation Limited (herefter kaldet INPC), der skulle forbedre forsyningssikkerheden for olie i landet. Selskabet har til formål at sikre forsyningen af en væsentlig del af olieefterspørgslen på det irske marked, at drive virksomhed inden for den irske olieindustri og på det irske marked på en måde, der sikrer en harmonisk udvikling, samt at udvikle og opretholde økonomisk virksomhed, som bidrager til olieindustriens effektive drift i Irland.

INPC har med udenlandske leverandører indgået tidsbegrænsede kontrakter om forsyningen af råolie. I 1981 stod selskabet for omkring 10 % af Irlands olieforsyning. Råolie, der var købt af INPC, blev raffineret for selskabet enten

på det eneste irske olieraffineri i Whitegate i grevskabet Cork eller på raffinaderier i Det forenede Kongerige.

Raffinaderiet i Whitegate kontrolleredes af Irish Refining Co. Ltd, der ejedes i forening af fire store olieselskaber, nemlig Shell Ltd, Esso Petroleum Co. Ltd, Texaco Trader Inc. og BP (Ireland) Ltd.

I august 1981 meddelte de fire selskaber, der ejede »Irish Refining Co. Ltd« ministeren for industri og energi, at det var deres hensigt helt at indstille raffineringen på raffinaderiet i Whitegate. Efter resultatløse forhandlinger med henblik på selskabernes fortsatte drift af raffinaderiet så den irske regering sig stillet over for valget mellem enten at erhverve raffinaderiet eller tillade, at det blev lukket. I tilfælde af lukning ville alle leverandører af raffinerede olieprodukter til det irske marked have været nødt til at forsyne sig uden for Irland, hovedsagelig — nemlig for omkring 80 procents vedkommende — i Det forenede Kongerige.

Da den irske regering havde besluttet, at bevarelsen af raffinaderiet i Whitegate var nødvendigt af hensyn til forsynings-sikkerheden, erhvervede den, efter at have konsulteret Kommissionen for De europæiske Fællesskaber herom, gennem INPC hele den tegnede aktiekapital i Irish Refining Co. Ltd, der ejede det pågældende raffinaderi.

3. Da der ikke kunne opnås enighed mellem ministeren for industri og energi og olieforsynings-selskaberne med hensyn

til, på hvilke vilkår produkterne fra raffinaderiet i Whitegate skulle sælges, udstedte ministeren den 25. august 1982 med hjemmel i sine beføjelser i henhold til section 3 i førnævnte »Fuels (Control of Supplies) Act«, som affattet ved 1982-loven, en bekendtgørelse kaldet »Fuels (Control of Supplies) Order« (SI nr. 280, 1982), der skulle sikre fortsat drift af raffinaderiet i Whitegate.

Bekendtgørelsen finder anvendelse på enhver, der til Irland indfører et af de olieprodukter, der omfattes af bekendtgørelsen. Importørerne pålægges pligt til fra INCP at aftage en vis procentdel af deres efterspørgsel efter olieprodukter af den enkelte type i bestemte tidsrum; procentdelen er fastsat således, at den svarer til den procentvise produktion fra raffinaderiet i Whitegate i forhold til den samlede efterspørgsel efter olieprodukter i det samme tidsrum fra samtlige de importører, som bekendtgørelsen finder anvendelse på. De berørte er forpligtede til at meddele ministeren de nødvendige oplysninger herom. Købstvangen er begrænset til 35 % af den pågældende virksomheds samlede efterspørgsel efter olie eller 40 % af dens efterspørgsel efter en bestemt type olie.

Den pris, som disse produkter skal aftages til, fastsættes af ministeren for industri og energi under hensyn til omkostningerne for INPC eller Irish Refining Co. Ltd i forhold til kapitalomkostningerne, finansieringsomkostningerne og generalomkostningerne ved indkøb af råolie, transport, lagerudgift, forarbejdningsomkostninger og samtlige øvrige omkostninger i forbindelse med raffinaderiets drift. De pågældende virksomheder har lov til at dække de således afholdte ekstraomkostninger ved at forhøje salgspriserne.

4. Selskaberne Campus Oil Limited, Estuary Fuel Limited, McMullan Bros. Limited, Ola Teoranta, PMPA Oil Company Limited og Tedcastle McCormick & Company Limited, der alle har hjemsted i Irland, er forhandlere af olieprodukter. De er medlemmer af »Irish Independant Petroleum Association«, et selskab, hvis formål er at beskytte interesserne hos de irskejede virksomheder, der forhandler olieprodukter, og som enten udelukkende eller hovedsagelig driver virksomhed på det irske marked. Disse selskaber indfører og sælger olieprodukter, især gasolie, benzin og andre olieprodukter af forskellig kvalitet. Selskaberne forsyner omkring 14 % af benzinmarkedet i Irland og en noget højere procentdel for andre olieprodukters vedkommende. Restmarkedet forsynes af de multinationale selskaber.

Selskaberne har modsat sig forpligtelsen til at foretage køb hos INPC og har indgivet en klage til Kommissionen herom.

Ved skrivelse af 1. februar 1983 indledte Kommissionen en procedure mod Irland i medfør af EØF-traktatens artikel 169 for overtrædelse af EØF-traktatens artikler 30, 36, 85, 86 og 90. Den irske regering fremsatte ved skrivelse af 26. april 1983 sine bemærkninger til påtalen.

5. For at imødegå købstvangen som hjemlet ved »Fuels (Control of Supplies) Order« af 1982 har de ovennævnte selskaber endvidere anlagt sag ved High Court of Ireland med påstand om, at den nævnte bekendtgørelse kendes uforenelig med bestemmelserne i EØF-traktaten, især med traktatens artikler 30, 31, 36, 85, 86, 90, 92 og 93.

Under sagen for High Court har sagsøgerne gjort gældende, at pligten ifølge »Fuels (Control of Supplies) Order« til at aftage indtil 35 % af deres efterspørgsel af olieprodukter hos INPC, er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion. De sagsøgte har gjort gældende, at denne pligt ikke udgør en sådan restriktion, og at den i hvert fald er begrundet i hensynet til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed og derfor er omfattet af traktatens artikel 36.

High Court var af den opfattelse, at det, inden der kan tages stilling til parternes anbringender og argumenter vedrørende den anfægtede ordnings nærmere virkninger på de kommercielle aktiviteter og vedrørende grundlaget for statens køb af raffinaderiet i Whitegate og indførelsen af denne ordning af hensyn til den offentlige orden og offentlige sikkerhed, måtte anses for påkrævet at forelægge Domstolen en række spørgsmål vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten. High Court har derfor ved kendelse af 9. december 1982 i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

1. Skal artiklerne 30 og 31 i førnævnte traktat fortolkes således, at de finder anvendelse på en ordning som den, der er indført ved Fuels (Control of Supplies) Order 1982 (herefter benævnt »1982-bekendtgørelsen«), for så vidt som ordningen opstiller et krav til virksomheder, der indfører olieprodukter til en medlemsstat i Det europæiske økonomiske Fællesskab (her Irland), om at aftage indtil 35 % af deres efterspørgsel efter olie fra et statsejet olieraffinaderi?

2. Skal — såfremt det ovennævnte spørgsmål må besvares bekræftende — begreberne »den offentlige orden« eller »den offentlige sikkerhed« i artikel 36 i førnævnte traktat i relation til en ordning som den, der blev indført ved 1982-bekendtgørelsen, fortolkes således, at:

- a) en ordning som den ovenfor anførte i medfør af traktatens artikel 36 er undtaget fra samme traktats artikler 30-34, eller
- b) en sådan ordning efter omstændighederne kan være således undtaget, men i så fald hvilke omstændigheder?

6. Forelæggelseskendelsen er blevet registreret på Domstolens justitskontor den 28. april 1983.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen har følgende indgivet skriftlige indlæg: Sagsøgerne i hovedsagen, Campus Oil Limited, Estuary Fuel Limited, McMullan Bros Limited, Ola Teoranta, PMPA Oil Company Limited og Tedcastle McCormick & Company Limited, ved Senior Counsel Eoghan P. Fitzsimons, Barrister-at-law Richard Nesbitt og Solicitors A. & L. Goodbody, de sagsøgte i hovedsagen, Irland, ministeren for industri og energi og Attorney general, ved Chief State Solicitor Louis J. Dockery, som befuldmægtiget; sagsøgte i hovedsagen Irish National Petroleum Corporation Limited, ved Solicitor Arthur Cox Co.; Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved Richard Wainwright og Julian Curall, Kommissionen juridiske tjeneste, som befuldmægtigede.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden

forudgående bevisførelse, idet Domstolen dog har opfordret Kommissionen til at besvare et spørgsmål vedrørende bestemmelser om forsyning og distribution af olieprodukter, der dels nationalt gælder i andre medlemsstater, dels gælder fællesskabsretligt og internationalt, samt at fremlægge forskellige dokumenter. Kommissionen har efterkommet denne anmodning inden retsmødet.

II — Skriftlige indlæg

1. Sagsøgernes indlæg

Sagsøgerne har indledningsvis bemærket, at inden den anfægtede bekendtgørelse trådte i kraft, blev omtrent 75 % af de olieprodukter, som de sælger, købt hos leverandører og raffinaderier i andre medlemsstater. Produkterne blev aftaget til den konkurrencedygtige dagspris, hvilket selskabernes kunder drog fordel af. Da selskaberne er små uafhængige olieselskaber, er deres eksistens betinget af deres egen evne til at handle med ubegrænset fleksibilitet på det frie marked. Den anfægtede bekendtgørelse tilintetgør fuldstændigt denne frihed og stiller selskaberne konkurrencemæssigt ugunstigt i forhold til de store multinationale selskaber, der optræder på det irske marked.

Sagsøgerne har ikke anfægtet erhvervelsen eller driften af raffinaderiet i Whitegate gennem INPC, ligesom de ej heller vil modsætte sig, at den irske stat driver raffinaderiet, når det blot sker på konkurrencevilkår og uden støtte gennem bekendtgørelsen og den anfægtede ordning. Derimod har de bestridt den irske stats ret til at pålægge dem pligt til at aftage en væsentlig del af deres olieforsyning fra raffinaderiet i Whitegate, endda til højere priser end på det frie marked, som fastsættes i henhold til den anfægtede bekendtgørelse. Købetvangen

ifølge den anfægtede bekendtgørelse har til formål at sikre, at raffinaderiet i Whitegate drives uden tab og pålægger kunden at yde støtte til dets drift og til salget herfra.

Vedrørende det *første spørgsmål* er sagsøgerne af den opfattelse, at købetvangen udgør et klassisk eksempel på en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, jfr. EØF-traktatens artikler 30 og 31. Bekendtgørelsen indfører formelt en begrænsning i handelen med olieprodukter og forhindrer de irske olieimportører i at indføre 35 % af deres efterspørgsel. Da bekendtgørelsen ikke indeholder hjemmel for at dispensere fra denne pligt, foreligger der en udtrykkelig begrænsning i den frie bevægelse for olieprodukter mellem Irland og de øvrige medlemsstater.

Når henses til Domstolens dom af 20. maj 1976 (de Peijper, sag 104/75, Sml. 1976, s. 613) må den anfægtede bekendtgørelse antages at bevirke, at INPC bliver stillet således, at de indførte olieprodukter (selv om det i første omgang sker i form af råolie) distribueres gennem denne virksomhed. En ordning, der begrænser importadgangen for visse virksomheder og samtidig tildeler en anden virksomhed en monopolagtig ret til import, påvirker nødvendigvis den frie bevægelse for de pågældende produkter.

Angående det *andet spørgsmål* har sagsøgerne fremhævet, at traktatens artikel 36 er blevet snævert fortolket i Domstolens praksis. Især omfatter artikel 36 alene forhold af ikke-økonomisk karakter (dom af 19. 12. 1961, Kommissionen

mod Italien, sag 7/61, Sml. 1954-1964, s. 271; dom af 9. 6. 1982, Kommissionen mod Italien, sag 95/81, Sml. 1982, s. 2187). Det er herved af vigtighed, at spørgsmålet angår gyldigheden af en obligatorisk købsordning til en fastsat pris, ikke spørgsmålet om, hvorvidt Irland skal eller ikke skal have et olieraffinaderi.

Begrebet »den offentlige orden« er ikke seriøst blevet påberåbt af de sagsøgte. I hvert fald forudsætter dette begreb, at der foreligger en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, ligesom begrebet skal forstås snævert i fællesskabssammenhæng (dom af 4. 12. 1974, Van Duyn mod Home Office, sag 41/74, Sml. 1974, s. 1337; dom af 27. 10. 1977, Regina mod Boucherau, sag 30/77, Sml. 1977, s. 1999). Den ordning, der er indført ved bekendtgørelsen, har derimod et i det væsentlige erhvervsmæssigt grundlag, idet den har til formål at gøre det muligt at drive raffinaderiet i Whitegate med en sikker aftagergruppe, uden at der herved lides økonomiske tab. Som finanspolitisk middel er ordningen af økonomisk art og kan derfor ikke være omfattet af begrebet »den offentlige orden« som omtalt i artikel 36. Man kunne måske forestille sig omstændigheder, hvorunder en medlemsstats drift af et olieraffinaderi kan være begrundet i henhold til denne artikel; men bestemmelsen kan i hvert fald aldrig begrunde en købstvang med tilhørende prisordning.

»Den offentlige sikkerhed« ses kun vanskeligt at kunne bringes i nogen forbindelse med ordningens grundlæggende økonomiske karakter. Den offentlige sikkerhed angår vel en stats indre sikkerhed og ikke så meget den nationale

sikkerhed i forholdet mellem stater. Selv om man er af den opfattelse, at begrebet rummer et element af ydre sikkerhed, dækker det ikke den orden, der er indført ved den anfægtede bekendtgørelse.

lejlighed til at fremlægge og bevise det saglige grundlag for at erhverve raffinaderiet i Whitegate og indføre den anfægtede pligt. De sagsøgte ønsker i så henseende at anføre følgende omstændigheder:

I lighed med, hvad der gælder om begrebet »den offentlige orden« kan Domstolen bidrage til fortolkningen af rækkevidden og indholdet af begrebet »den offentlige sikkerhed« i artikel 36. Dette begreb indebærer et krav om, at lov og orden skal respekteres og opretholdes i staten. I visse ekstreme tilfælde kan bistand fra nationens væbnede styrker være nødvendig for at opretholde sikkerheden. Derimod er der ikke nogen som helst forbindelse mellem dette begreb og en orden som den, der er indført ved den anfægtede bekendtgørelse. Alene det statslige ejerforhold og statens drift af raffinaderiet i Whitegate, derimod ikke købtvangen, kan begrundes i hensyn til den offentlige sikkerhed.

2. Indlæggene fra Irland, ministeren for industri og energi og Attorney General

Irlands regering har indledningsvis redegjort for irsk lovgivning og sagens forløb for High Court. Den har især fremhævet, at den præjudicielle forelæggelse er sket på et tidspunkt, hvor der endnu ikke har været foretaget bevisførelse om kendsgerningerne under hovedsagen, og hvor de sagsøgte endnu ikke har haft

Det var bydende nødvendigt for den irske regering at træffe afgørelse vedrørende erhvervelsen af raffinaderiet inden for meget kort tid, fordi det af hensyn til en sikker olieforsyning var påkrævet at råde over et fungerende olieraffinaderi i Irland. Efter købet af raffinaderiet gjorde regeringen sig store anstrengelser for ad forhandlingsvejen at nå frem til en frivillig orden for raffinaderiets drift; imidlertid nåede den frem til det resultat, at alene en obligatorisk orden tillod en drift af raffinaderiet med en vis grad af sikkerhed for fortsat afsætning af dets produktion og en ligelig behandling af samtlige olieselskaber på et for dem acceptabelt grundlag. Det må betænkes, at Irland er usædvanligt afhængig af en enkelt forsyningskilde, nemlig Det forenede Kongerige, med hensyn til indførsler af raffinerede olieprodukter. Dette bliver klart, når man ser tilbage på det alvorlige forløb af afbrydelserne i olieforsyningerne i 1970'erne. Irland er afhængig af olie som energikilde for at kunne opretholde alle sider af samfundslivet, ikke blot økonomisk, men også socialt, medicinsk, militært, med hensyn til politiet, etc. Den irske regering bestræber sig dog til stadighed på at søge og finde en løsning, der kan erstatte de midlertidige foranstaltninger, der for tiden er gældende. I andre lande og i andre medlemsstater kendes der i øvrigt lignende politiske indgreb, der skal sikre olieforsyningen. Dette er tilfældet med den kontrolordning for oliedistribution, som den franske regering opretholder med Kommissionens billigelse.

Vedrørende det *første spørgsmål* er den irske regering af den opfattelse, at traktatens artikler 30 og 31 i det væsentlige forbyder alle former for forskelsbehandling, der tager sigte på at tilvejebringe en bestemt form for beskyttelse eller fortrinsstilling for indenlandske produkter. Den anfægtede tvangsordning har hverken til formål eller genstand, at samhandelen inden for Fællesskabet på nogen måde skal påvirkes. Da Irland ikke selv råder over nogen råoliekilde, har ordningen alene den virkning, at den erstatter en del indførsler af raffinerede olieprodukter med indførsler af råolie. Noget sådant falder ikke inden for anvendelsesområdet af traktatens artikler 30 ff.

Hvad angår det *andet spørgsmål*, har den irske regering anført, at traktatens artikel 36 overlader medlemsstaterne en trinløbende kompetence på de berørte områder. Det tilkommer i første række de nationale myndigheder at afgøre, hvilke foranstaltninger der skal træffes. Med hensyn til den »offentlige sikkerhed« er dette begreb særegent derved, at Fællesskabet ikke har nogen kompetence, og at medlemsstaterne har bevaret samtlige beføjelser. På dette område skal Domstolen således i endnu højere grad end for de øvrige i artikel 36 omtalte begrebers vedkommende respektere den indstilling, som en medlemsstat lægger for dagen vedrørende sin offentlige sikkerhed. Det gælder især, når den pågældende foranstaltning fremgår af en højtidelig erklæring fra den pågældende stats regering.

Man må holde sig for øje, at beslutningerne vedrørende den offentlige sikkerhed ofte haster i betydelig grad. I nærværende tilfælde havde Irland endog gentagne gange konsulteret Kommis-

sionen, hvis tjenestegrene havde vist sig ret velvillige over for de irske forslag. Det var først i juli 1982, efter erhvervelsen af raffinaderiet, at Kommissionen fremkom med indvendinger.

Berettigelsen af den anfægtede ordning søges på ingen måde begrundet økonomisk, men hviler på hensynet til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed, der berøres af en sikker olieforstyrning til samtlige formål. Der er herved grund til særlig at lægge vægt på Irlands geografiske stilling, det fuldstændige fravær af nationale oliekilder og den omstændighed, at Irland, i forbindelse med forretningsgangen på det internationale oliemarked og især på grund af nogle enkelte multinationale olieselskabers dominerende stilling, for 80 til 90 % af sine raffinerede olieprodukters vedkommende er afhængig af Det forenede Kongerige. Den irske regering er under disse omstændigheder af den opfattelse, at republikkens offentlige sikkerhed og offentlige orden kræver, at der kan opretholdes en væsentlig grad af uafhængighed med hensyn til indkøb af råolie og raffineringkapacitet.

Inden indførelsen af tvangsordningen som en midlertidig foranstaltning blev samtlige øvrige alternativer undersøgt. Den kompetente minister undersøger fortsat alle muligheder for at ophæve ordningen. Indtil et passende alternativ kan findes, må tvangsordningen opretholdes.

Under forhandlingerne med olieselskaberne blev det klart, at de største olieselskaber højst ville gå med til at købe deres olieprodukter i Whitegate til de laveste internationale kontantpriser på købstids-

punktet og — selv til disse priser — alene under den forudsætning, at Whitegate blev en marginalleverandør, således at afsætningen af produkterne fra raffinaderiet måtte bedømmes som yderst usikker. Nogle selskaber besluttede endog, at de slet ikke ville købe produkter fra raffinaderiet, uanset prisen; andre tilkendegav, at de foretrak en obligatorisk ordning, som de fandt var mere retfærdig. Efter overtagelsen af raffinaderiet i Whitegate i august 1982 er prisen på de dér fremstillede olieprodukter faldet til et niveau, der ligger betydeligt nærmere de gennemsnitlige importpriser. Hvornår det er muligt at afskaffe tvangsordningen, afhænger imidlertid ikke alene af prisforskellen, men også af olieselskabernes indstilling til køb af olieprodukter fra raffinaderiet endog til konkurrencedygtige priser. En anden vigtig omstændighed er spørgsmålet om, hvorvidt olieselskaberne — i modsætning til, hvad der er deres nuværende holdning — er indstillet på at opretholde tilstrækkelige lagre af olieprodukter på irsk område.

Afsluttende er det den irske regerings opfattelse, at den offentlige orden og den offentlige sikkerhed, jfr. traktatens artikel 36, omfatter foranstaltninger, der træffes af en medlemsstat som nødvendige for at bevare forsyningssikkerheden med olie i denne stat. Det tilkommer de nationale domstole at vurdere, hvorvidt de her omhandlede forholdsregler har fornøden hjemmel i denne nødvendighedsbetragtning.

3. INPC's indlæg

I fortsættelse af den irske regerings indlæg har INPC fremsat bemærkninger

vedrørende det andet spørgsmål, der er forelagt Domstolen. INPC har indledningsvis bemærket, at det ved behandlingen af dette spørgsmål er nødvendigt, at Domstolen råder over fuldstændige oplysninger om den ganske særlige situation for olieprodukter i Irland. Især fremhæves følgende omstændigheder:

Irland er mere afhængig af olieprodukter end de fleste andre medlemsstater; republikken bruger olie til at dække 66 % af sit energibehov mod gennemsnitligt 51 % i Fællesskabet som helhed. Raffinaderikapaciteten i Whitegate svarer ikke til mere end $\frac{2}{3}$ af det irske forbrug. Andre medlemsstater har heroverfor en raffinaderikapacitet, der overstiger den totale efterspørgsel, og råder over en række indenlandske raffinaderier. Irland er hovedsagelig afhængig af import af olie med oprindelse i Det forenede Kongerige, der andrager 83 % af den samlede irske import, hvorimod det irske marked imidlertid kun udgør 5 % af den britiske olieeksport. De multinationale olieselskaber har i Irland en stærkere stilling end i nogen anden medlemsstat, og Irland har ikke mulighed for at udøve en effektiv kontrol med distributionen af olieprodukterne. Irland må derfor, især i krisetider, råde over en raffinaderikapacitet for at sikre livsvigtige forsyninger. Hvis en konflikt truer, må Irland som alliancefrit land, der ikke er medlem af NATO, selv dække sine behov. Af lignende grunde anser lande som Østrig, New Zealand, Cypern, Barbados, Jamaica og Thailand, hvis geopolitiske og økonomiske situation ligner Irlands, eksistensen af raffineringsanlæg på statsterritoriet for at være et vigtigt led i deres nationale sikkerhed. Et raffinaderi på statsterritoriet garanterer imidlertid kun sikkerheden, såfremt det holdes i

drift og til stadighed indkøber råolie og raffineret olie.

I oktober 1981 vedtog Rådet en meddelelse fra Kommissionen vedrørende »problemerne for olieraffineringsindustrien i Fællesskabet«. Heri anerkendes det, at »en kapacitetsreduktion og omstrukturering af raffineringsindustrien er nødvendig, hvilket må gennemføres af virksomhederne selv, forudsat forsyningssikkerheden i de berørte områder ikke bringes i fare«. Den omtalte forsyningssikkerhed ville blive bragt alvorligt i fare, dersom det eneste irske raffinaderi blev lukket.

Det er INPC's opfattelse, at det andet spørgsmål endnu ikke vil kunne besvares, idet der må foretages en udtømmende undersøgelse af de ovennævnte omstændigheder og regeringens overvejelser i forbindelse med ordningens indførelse.

INPC finder under alle omstændigheder, at begreberne den offentlige orden og den offentlige sikkerhed skal fortolkes således, at den anfægtede tvangsordning ikke gribes af traktatens artikler 30-34. En sikker olieforsyning er nemlig lige så vigtig for et land som egen vandforsyning, eget vejnet og kloaksystem. Tilvebringelsen af disse tjenester er statens ansvar. Den opgave at sikre olieforsyningerne er således ikke af kommercielt og økonomisk tilsnit, men er en del af det direkte ansvar for livets opretholdelse samt for den offentlige orden og den offentlige sikkerhed. Tvangsordningen falder inden for det skøn, som staterne råder over på disse områder. Endelig udgør ordningen ikke et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstater.

Vedrørende de omstændigheder, der er omfattet af andet spørgsmåls anden del, og ifølge hvilke en sådan ordning kan være undtaget fra traktatens artikler 30-34, har INPC anført følgende forhold: en sikker forsyning med olieprodukter er af væsentlig betydning for de irske borgeres daglige liv og for, at de tjenester, som staten direkte eller indirekte er ansvarlig for, kan udføres tilfredsstillende; det påhviler regeringen at overvåge forsyningssikkerheden; det er regeringen, der træffer afgørelse om, at en ordning som tvangsordningen er det rigtige middel til at opretholde forsyningssikkerheden; selv om der foreligger andre metoder, der kan sikre en vis beskyttelse, henhører valget af midler, som staten finder egnede, under det skøn, som traktaten tillægger den; regeringen er beføjet til at træffe foranstaltninger for at sikre, at Irland ikke står uden raffinaderikapacitet.

4. Kommissionens indlæg

Kommissionen har indledningsvis anført, at den på et tidligt stadium udtrykte en vis velvilje med hensyn til den irske regerings vanskeligheder, idet den dog anførte sine forbehold med hensyn til, om den af Irland foreslåede købstvang var forenelig med traktatens artikler 30 og 36. Efter at have modtaget sagsøgerens klage fastlagde Kommissionen sin opfattelse vedrørende den pågældende bekendtgørelse.

Det første spørgsmål må besvares bekræftende, fordi aftagerne af olieprodukter forhindres i, efter ønske, at erstatte

35-40 % af deres køb hos INPC med køb af importerede raffinerede produkter. Denne foranstaltning kan direkte og aktuelt hæmme samhandelen inden for Fællesskabet, og den rummer en forskelsbehandling, i det omfang den udgør en hindring for privates køb af disse indførte produkter og forpligter til køb af de indenlandske produkter.

Det *andet spørgsmåls* to led må besvares benægtende.

Kommissionen har indledningsvis understreget, at den interesse, som den irske regering søger at beskytte, har økonomisk karakter og ikke kan begrunde, at man påberåber sig traktatens artikel 36.

Ønsket om at sikre indenlandske forsyning med brændstoffer i tilfælde af en oliekrise skyldes, at det økonomiske liv må kunne fortsætte som sædvanligt. Selv om økonomiske foranstaltninger kan have andre virkninger end de rent økonomiske, skifter en foranstaltning, der helt eller hovedsagelig er af økonomisk natur, ikke karakter, blot fordi den kan have ikke-økonomiske virkninger. Undtagelsen i traktatens artikel 36 vedrørende den »offentlige orden« angår beskyttelsen af statens grundlæggende interesser, mens undtagelsen vedrørende den »offentlige sikkerhed« bør begrænses til områder som det nationale forsvar og opretholdelsen af den indre orden, for så vidt disse områder ikke er dækket af de mere specielle bestemmelser i EØF-traktatens artikler 223, 224 og 225.

Selv om det antages, at importrestriktioner for olieprodukter med henblik på brændstofforsyningen kan begrundes med hensyn til den offentlige sikkerhed eller den offentlige orden, er det ikke lykkedes den irske regering at godtgøre, at forsyningen på grundlag af import af olieprodukter, der ikke fremstilles af INPC i Whitegate, vil kunne true landets interesser. Der ses ikke at kunne knyttes en forbindelse mellem købstvangen ifølge den anfægtede bekendtgørelse og de tidligere forstyrrelser i olieforsyningen, selv ikke under den antagelse, at de endog truede den offentlige sikkerhed eller den offentlige orden. Således var årsagen til forstyrrelserne i 1973-1974 hverken indførslen af olieprodukter eller knaphed på raffinerede produkter, men den knappe råolie. Det fungerende raffinaderi i Whitegate forhindrede ikke forstyrrelserne dengang og kan i øvrigt heller ikke forhindre lignende situationer i fremtiden.

I hvert fald er bekendtgørelsen ineffektiv og utilstrækkelig til at kunne sikre forsyningen. Det egentlige problem for de medlemsstater, der er afhængige af olieindførsler, er muligheden for en pludselig knaphed på råolie. En raffinaderikapacitet er i et sådant tilfælde uden betydning for at sikre forsyninger. Der er for tiden og formentlig endnu en tid fremover en betydelig overkapacitet inden for Fællesskabets raffinaderier. Direktiverne 68/414/EØF og 72/425/EØF pålægger medlemsstaterne at opretholde visse lagre af brændstoffer enten i form af råolie eller i form af raffinerede olieprodukter. Intet i disse direktiver støtter imidlertid den opfattelse, at en raffinaderikapacitet er nødvendig. Lagrene kan i øvrigt ligeledes holdes i beredskab på en anden

medlemsstats område ifølge en bilateral regeringsaftale. I hvert fald er det muligt at garantere forsyningsikkerheden uden at lægge hindringer i vejen for samhandelen med raffinerede olieprodukter. Andre medlemsstater, herunder de, der ikke råder over en tilstrækkelig raffinaderikapacitet, garanterer uden ulempe deres forsyningsikkerhed i overensstemmelse med de ovennævnte direktiver ved at holde brændstofflagre i beredskab under en form, der konkret er den mest velegnede, endda i mange tilfælde til dels i en anden medlemsstat. Selv om man i øvrigt går ud fra, at Irland har en særlig grund til at have sine lagre på sit eget område, forklarer dette ikke, at det skulle være nødvendigt at bevare raffinaderiet eller de importrestriktioner, der er fastsat ved bekendtgørelsen.

Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt de øvrige omstændigheder kan begrunde en fravigelse af artikel 30, er det Kommissionens opfattelse, at ingen af de i artikel 36 i EØF-traktaten nævnte grunde kan påberåbes. Der foreligger ej heller nogen »uomgængelig nødvendighed« i almenhedens interesse af den art, der er nævnt af Domstolen i sagerne 120/78 (Rewe, Sml. 1979, s. 649), 788/79 (Gilli, Sml. 1980, s. 2071) og 130/78 (Keldermann, Sml. 1981, s. 527), der kan påberåbes i nærværende tilfælde, så meget mere som det drejer sig om en diskriminerende foranstaltning. Intet i Rådets direktiver 68/414/EØF og 72/425/EØF begrundet den opfattelse, at et olieraffinaderi er nødvendigt for deres opfyldelse. Den irske regering har ikke påberåbt sig EØF-traktatens artikel 224, hvis mere specielle bestemmelser til deres anvendelse kræver, at den offentlige orden faktisk er forstyrret. Det er i øvrigt vanskeligt at se, hvorledes en trussel mod olieforsyningen kan afværges ved importrestriktioner for olieprodukter. En ordning som den anfægtede kan således

ikke begrundes med henvisning til nogen anden fællesskabsretlig bestemmelse eller regel.

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 14. februar 1984 er der afgivet mundtlige indlæg af sagsøgerne i hovedsagen, ved Senior Counsel Eoghan P. Fitzsimons og Barrister Richard Nesbitt, af Irlands minister for industri og energi og Attorney General, ved Senior Counsel Nial Fennelly og Barrister Daniel Burm, af INPC, ved Senior Counsel John Blayney, og Barrister Daniel O'Keeffe, af Det forenede Kongeriges regering, ved Barrister Francis Jacobs, af Den hellenske Republiks regering, ved regeringens befuldmægtigede F. Spathopoulos, samt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved Kommissionens befuldmægtigede Richard Wainwright og Julian Currall.

Parterne i hovedsagen og Kommissionen har i det væsentlige bekræftet de synspunkter, som de har fremsat under skriftvekslingen.

Det forenede Kongeriges regering, der har begrænset sit indlæg til det andet spørgsmål, har foreslået, at dette besvares på følgende måde:

Udtrykket »den offentlige sikkerhed« i artikel 36 skal fortolkes således, at foranstaltninger er omfattet af »den offentlige sikkerhed« dersom de har til hensigt at sikre en af statens væsentlige interesser, der med rette kan beskyttes på dette grundlag, herunder eksempelvis oprettholdelsen af livsvigtige offentlige

tjenester, eller dersom de har til hensigt at sikre, at samfundslivet kan fungere sikkert og effektivt.

En medlemsstat kan ikke påberåbe sig hensynet til »den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed« dersom de pågældende foranstaltninger i det væsentlige har et økonomisk formål.

De pågældende foranstaltninger kan ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre de legitime formål, der er beskyttet ved artikel 36, og skal naturligvis overholde betingelserne i bestemmelsens andet punktum.

Den græske regering har anført, at EØF-traktatens artikel 90, stk. 2, muligvis kan finde anvendelse. Et olieraffinaderi udgør en virksomhed af almenøkonomisk interesse, idet dets tilstedeværelse gør det muligt at sikre forsyningen med raffineret olie til det indenlandske

marked. Angående spørgsmålet om, hvorvidt en købsforpligtelse er afgørende for, at en sådan virksomhed kan varetage sine opgaver, må der henses til, at et statsforetagende i lighed med uafhængige raffinaderier ikke er i stand til på lige fod at konkurrere med de multinationale selskaber, der er vertikalt integrerede, og er ringere stillet, når det gælder om at kunne indkøbe store partier.

Foranlediget af en anmodning, som Domstolen rettede til Kommissionen i retsmødet, har Kommissionen den 29. februar 1984 fremlagt en række dokumenter vedrørende de gældende regler på det område, der henhører under Det Internationale Energi Agentur, der er skabt af Organisationen for økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD).

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. april 1984.

Præmisser

- 1 Ved kendelse af 9. december 1982, indgået til Domstolen den 28. april 1983, har High Court of Ireland i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikler 30, 31 og 36 for at kunne afgøre, om irske regler, der pålægger importører af olieprodukter af aftage en vis del af deres forsyninger til priser, fastsat af den kompetente minister, hos et nationalt selskab, der driver et raffinaderi i Irland, er forenelige med traktaten.
- 2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag mellem seks irske virksomheder, der enten udelukkende eller hovedsagelig driver handel med olieprodukter i Irland, og som har ca. 14 % af det irske marked for benzin og en noget

højere procentdel af markedet for andre olieprodukter, og den irske stat og Irish National Petroleum Corporation (herefter benævnt »INPC«). De seks virksomheder har i hovedsagen nedlagt påstand om, at High Court kender »Fuels (Control of Supplies) Order« af 1982 for uforenelig med EØF-traktatens bestemmelser.

- 3 Denne bekendtgørelse blev udstedt af den irske industri- og energiminister med hjemmel i de beføjelser, der er tillagt ham ved »Fuels (Control of Supplies) Act« — den irske lov om kontrol med forsyningen af brændstoffer — af 1971 som ændret i 1982, med henblik på at sikre, at forsyningen med brændstoffer opretholdes og sikres. Den anfægtede bekendtgørelse pålægger enhver, der indfører et eller flere af en række forskellige raffinerede olieprodukter, som bekendtgørelsen omfatter, at aftage en vis procentdel af den pågældendes efterspørgsel efter olieprodukter hos INPC til en pris, der fastsættes af ministeren på grundlag af udgifter og omkostninger afholdt af INPC.
- 4 INPC, hvis aktiekapital ejes af den irske stat, og hvis opgave det er at forbedre Irlands forsyningssikkerhed med olie, købte i 1982 aktiekapitalen i Irish Refining Company Limited, der ejede Irlands eneste raffinaderi, der ligger i Whitegate i grevskabet Cork. Aktiekapitalen i Irish Refining Company Limited, der ved produktionen fra raffinaderiet i Whitegate kan dække omkring 35 % af det irske markeds efterspørgsel efter raffinerede olieprodukter, havde indtil da tilhørt de fire store olieselskaber, der har den største del af det irske marked for raffinerede olieprodukter. Beslutningen om gennem Irish Refining Company Limited at købe raffinaderiet i Whitegate blev truffet, efter at de fire store internationale olieselskaber havde meddelt, at de ville lukke det.
- 5 Som begrundelse for erhvervelsen af Irish Refining Company Limited har den irske regering anført nødvendigheden af at sikre forsyningssikkerheden med olieprodukter i Irland ved, at en raffinaderikapacitet bevares i Irland, idet alle leverandører af raffinerede olieprodukter på det irske marked ville have været nødt til at forsyne sig uden for Irland i tilfælde af, at Whitegate blev lukket; ca. 80 % af disse forsyninger stammer fra den samme kilde, nemlig Det forenede Kongerige.

- 6 Forpligtelsen til at aftage fra INPC som fastsat ved 1982-bekendtgørelsen skal sikre, at raffinaderiet i Whitegate kan afsætte sin produktion. Den procentvise købsforpligtelse for hver type olieprodukt svarer til procentdelen af produktionen fra raffinaderiet i Whitegate i et bestemt tidsrum i forhold til den totale efterspørgsel efter denne type af olieprodukter i den samme periode for alle aftagere, som bekendtgørelsen af 1982 finder anvendelse på. Imidlertid er denne forpligtelse for den enkelte importør begrænset til 35 % af hans samlede efterspørgsel efter olieprodukter og til 40 % af efterspørgselen efter en bestemt type produkter.
- 7 De virksomheder, der er sagsøgere i hovedsagen, har til støtte for deres søgsmål i hovedsagen gjort gældende, at den anfægtede bekendtgørelse strider mod fællesskabsretten, især dens forbud mod, at medlemsstaterne indfører kvantitative indførselsrestriktioner og alle foranstaltninger med tilsvarende virkning, jfr. traktatens artikel 30. Den irske regering og INPC har bestridt, at der er tale om en foranstaltning, der rammes af dette forbud, og har anført, at foranstaltningen under alle omstændigheder i medfør af artikel 36 er begrundet i hensynet til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed i og med, at foranstaltningen skal sikre driften af Irlands eneste raffinaderi, der er nødvendig af hensyn til landets forsyning med olieprodukter.
- 8 Under hovedsagen var der mellem parterne uenighed om de nærmere omstændigheder og grunde, der førte til, at den irske industri- og energiminister udstedte 1982-bekendtgørelsen. High Court har fundet det påkrævet at forelægge sagen for Domstolen med henblik på, at rækkevidden af traktatens bestemmelser om frie varebevægelser fastlægges i forhold til en ordning som den i sagen omtvistede, inden der foretages en nærmere vurdering af parternes uenighed om sagens faktum. High Court har derfor forelagt Domstolen følgende spørgsmål:
- »1. Skal artiklerne 30 og 31 i førnævnte traktat fortolkes således, at de finder anvendelse på en ordning som den, der er indført ved Fuels (Control of Supplies) Order 1982 (herefter benævnt »1982-bekendtgørelsen«), for så vidt som ordningen opstiller et krav til virksomheder, der indfører olieprodukter til en medlemsstat i Det europæiske økonomiske Fællesskab (her Irland), om at aftage indtil 35 % af deres efterspørgsel efter olie fra et statsejet olieraffinaderi?

2. Skal — såfremt det ovennævnte spørgsmål må besvares bekræftende — begreberne »den offentlige orden« eller »den offentlige sikkerhed« i artikel 36 i førnævnte traktat i relation til en ordning som den, der blev indført ved 1982-bekendtgørelsen, fortolkes således, at:

- a) en ordning som den ovenfor anførte i medfør af traktatens artikel 36 er undtaget fra samme traktats artikler 30-34, eller
- b) en sådan ordning efter omstændighederne kan være således undtaget, men i så fald hvilke omstændigheder?»

9 Det er den irske regerings og INPC's opfattelse, at forelæggelsen for Domstolen er forhastet, eftersom hovedsagens faktiske omstændigheder endnu ikke er blevet fastslået af den nationale ret. At træffe afgørelse om de forelagte spørgsmål, især første del af det andet spørgsmål, ville medføre, at de sagsøgte i hovedsagen definitivt berøves muligheden for at tage til genmæle for den nationale ret og at fremlægge alle relevante bevismidler, særlig om begrundelsen for 1982-bekendtgørelsen.

10 Som Domstolen gentagne gange har fastslået (jfr. særlig dommen af 10. 3. 1981, Irish Creamery Milk Suppliers Association, 36 og 71/80, Sml. 1981, s. 735), gælder det inden for det snævre samarbejde, der ved traktatens artikel 177 er fastlagt mellem de nationale retter og Domstolen, og som hviler på en indbyrdes fordeling af opgaverne, at det tilkommer den nationale ret at afgøre, på hvilket stadium af retsforhandlingerne det er hensigtsmæssigt at forelægge et præjudicielt spørgsmål for Domstolen og herunder vurdere sagens faktiske omstændigheder og parternes argumenter, som alene den nationale ret har direkte kendskab til, med henblik på at fastlægge den retlige sammenhæng, hvori fortolkningen ønskes. Valget af tidspunkt for forelæggelse af en sag i medfør af artikel 177 er bestemt af praktiske og processuelle hensyn, som det ikke tilkommer Domstolen, men den nationale ret at træffe afgørelse om.

11 Eftersom det tilkommer den nationale ret at træffe afgørelse i hovedsagen på grundlag af de fortolkningslementer vedrørende fællesskabsretten, som Domstolen giver, har parterne under hovedsagen mulighed for at fremføre alle bevismidler, især angående begrundelsen for 1982-bekendtgørelsen.

Første spørgsmål — fortolkningen af traktatens artikel 30

- 12 High Court's første spørgsmål skal klarlægge, om traktatens artikel 30 skal fortolkes således, at en ordning som den, der er indført ved 1982-bekendtgørelsen, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion.
- 13 Sagsøgerne i hovedsagen og Kommissionen finder det ubestrideligt, at foranstaltninger, der indebærer en forpligtelse til delvis at aftage forsyninger inden for en medlemsstat, har en restriktiv virkning på indførslerne i artikel 30's forstand.
- 14 Den irske regering har gjort den modsatte opfattelse gældende. For det første begrænser den pågældende foranstaltning på ingen måde indførslerne, idet al den råolie eller raffineret olie, der bruges i Irland, under alle omstændigheder skal indføres. For det andet er det muligt at fortolke artikel 30 således, at den indeholder en uskreven undtagelse for så vidt angår varer, der som olie er af vital betydning for landet.
- 15 Der skal herved først bemærkes, at i overensstemmelse med Domstolens faste praksis omfatter traktatens artikel 30 ved sit forbud mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner mellem medlemsstaterne enhver foranstaltning, der direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre handelen inden for Fællesskabet.
- 16 Forpligtelsen for alle importører til at aftage en vis del af deres forsyninger af en bestemt vare fra en indenlandsk leverandør begrænser i samme omfang muligheden for at indføre den samme vare. Den har derfor en protektionistisk virkning til fordel for en indenlandsk vare og stiller i samme omfang

producenterne i andre medlemsstater ringere, hvilket gælder, uanset om det råstof, der anvendes i den pågældende indenlandske produktion, også skal indføres.

- 17 Hvad angår den irske regerings argument vedrørende den vigtige rolle, som olien spiller i samfundslivet, skal det blot fremhæves, at traktaten udstrækker anvendelsen af princippet om frie varebevægelser til alle varer uden andre undtagelser end dem, der udtrykkeligt er fastsat ved traktaten. Man kan således ikke nå til det resultat, at en vare kan være undtaget fra dette grundlæggende princip, blot fordi den er af særlig vigtighed for en medlemsstats samfundsøkonomi eller samfundsliv i øvrigt.
- 18 Den græske regering har herved henvist til traktatens artikel 90, stk. 2, og gjort gældende, at et raffinaderi er en virksomhed af almen økonomisk interesse, og at et sådan foretagende, når det er statsejet, ikke har mulighed for at konkurrere med de store olieselskaber, uden at der træffes særlige forholdsregler til dets fordel.
- 19 Det skal i den forbindelse bemærkes, at artikel 90, stk. 1, bestemmer, at medlemsstaterne, for så vidt angår offentlige virksomheder og virksomheder, som de indrømmer særlige eller eksklusive rettigheder, afstår fra at træffe eller opretholde foranstaltninger, som er i strid med traktatens bestemmelser. Artiklens stk. 2 har til formål at fastlægge de betingelser, hvorunder særlig de virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, er omfattet af traktatens bestemmelser. Imidlertid fritager denne bestemmelse ikke den medlemsstat, der har overdraget en virksomhed en sådan opgave, fra forbudet mod at træffe foranstaltninger til fordel for denne virksomhed med henblik på at beskytte dens aktivitet, der i strid med traktatens artikel 30 hindrer indførsler fra andre medlemsstater.
- 20 High Court's første spørgsmål skal derfor besvares således, at EØF-traktatens artikel 30 skal fortolkes således, at nationale regler, der forpligter alle importører til at aftage en bestemt andel af deres efterspørgsel efter olieprodukter fra et raffinaderi beliggende på statsterritoriet, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion.

Andet spørgsmål — fortolkningen af traktatens artikel 36

- 21 Med det andet spørgsmål ønskes det oplyst, om traktatens artikel 36, især begreberne den »offentlige orden« og »offentlig sikkerhed« der nævnes i bestemmelsen, skal fortolkes således, at en ordning som den i sagen anfægtede, der er indført af en medlemsstat, som er totalt afhængig af indførsler til sin forsyning med olieprodukter, kan være undtaget fra forbudet i traktatens artikel 30.
- 22 Den irske regering og INPC har hertil anført, at det inden for rammerne af artikel 36 og særlig for så vidt angår begrebet den offentlige sikkerhed tilkommer medlemsstaterne at fastlægge deres beskyttelsesværdige interesser og træffe forholdsregler med henblik herpå. Irlands betydelige afhængighed af indførsler fra andre lande for at dække sine olieforsyninger og oliens vigtige rolle i samfundslivet må medføre et uomgængeligt krav om, at der opretholdes en raffinaderikapacitet på statsterritoriet, der gør det muligt for de nationale myndigheder at indgå langtidskontrakter om levering med de råolieproducerende lande. Da den anfægtede ordning er den eneste måde at sikre afsætningen fra raffinaderiet i Whitegate på, er den derfor — som midlertidig foranstaltning, indtil en anden løsning kan findes, der kan sikre driften af raffinaderiet i Whitegate — begrundet i hensynet til den offentlige sikkerhed.
- 23 Efter Det forenede Kongeriges regerings opfattelse omfatter udtrykket den offentlige sikkerhed i traktatens artikel 36 statens vitale interesser såsom opretholdelsen af livsvigtige offentlige tjenester eller hensynet til, at samfundslivet kan fungere sikkert og effektivt. De undtagelser, der er hjemlet ved denne artikel, kan ikke påberåbes, dersom de pågældende forholdsregler i det væsentlige har et økonomisk formål. Forholdsreglerne kan ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre det formål, der er beskyttet ved artikel 36.
- 24 Sagsøgerne i hovedsagen har fremhævet, at problemet ikke er, om opretholdelsen af en raffinaderikapacitet i Irland er nødvendig, men derimod om den ordning, der er valgt for at sikre raffinaderiets drift, kan begrundes i medfør af artikel 36. Den anfægtede ordnings egentlige formål er at undgå, at raffinaderiet drives med tab. Der foreligger derfor en i det væsentlige økonomisk

foranstaltning, der ikke kan antages at være dækket af begreberne den offentlige sikkerhed eller den offentlige orden.

25 Kommissionen er af den opfattelse, at nationale bestemmelser som de, der er indført ved 1982-bekendtgørelsen, ikke kan være begrundet i henhold til artikel 36, eftersom Fællesskabet i overensstemmelse med det ansvar, det har i denne henseende, har gennemført de nødvendige regler for at sikre forsyningen med olieprodukter i tilfælde af krise. Endvidere har den irske regering gennem den anfægtede ordning forfulgt en økonomisk interesse, der ikke kan tages i betragtning i forbindelse med artikel 36. Under alle omstændigheder er 1982-bekendtgørelsen utilstrækkelig og ineffektiv, når det gælder om at sikre forsyningen af det irske marked, ligesom den er uforholdsmæssig i og med, at den pålægger importørerne en købsforpligtelse til priser fastsat af den kompetente minister.

26 I lyset af disse argumenter findes det at måtte undersøges:

- for det første, om regler ad modum 1982-bekendtgørelsen er begrundet under hensyn til Fællesskabets regler på området,
- for det andet, om artikel 36 under hensyn til rækkevidden af undtagelserne om den offentlige orden og den offentlige sikkerhed kan omfatte regler ad modum 1982-bekendtgørelsen, og
- for det tredje, om den anfægtede ordning er af en sådan beskaffenhed, at man derved kan nå det mål at sikre forsyningen med olieprodukter, samt endelig om ordningen respekterer proportionalitetsprincippet.

Begrundelsen for de anfægtede forholdsregler under hensyn til Fællesskabets regler på området

27 Det må fastslås, at artikel 36 ikke længere kan påberåbes, når fællesskabsregler giver hjemmel for de nødvendige forholdsregler for at beskytte de interesser, der er opregnet i denne artikel. Nationale forholdsregler som de, der er hjemlet i 1982-bekendtgørelsen, kan således kun begrundes, såfremt den pågældende medlemsstats olieforsyning ikke er tilstrækkelig sikret ved de foranstaltninger, der i så henseende er truffet af fællesskabsinstitutionerne.

- 28 Forholdet er ganske vist det, at der på fællesskabsplan er gennemført en række bestemmelser med henblik på tilfælde, hvor der opstår vanskeligheder i forsyningen med råolie og olieprodukter. Rådets direktiv 68/414 af 20. december 1968 (EFT 1968 II, s. 575) og Rådets direktiv 73/238 af 24. juli 1973 (EFT L 228, s. 1) forpligter medlemsstaterne til at opretholde minimumslagre og i et vist omfang koordinere nationale bestemmelser, der er gennemført med henblik på træk på lagrene dels ved særlige begrænsninger i forbruget, dels ved prisreguleringer. Beslutning 77/706 af 7. november 1977 (EFT L 292, s. 9) hjemler dels indførelse af en målsætning på fællesskabsplan med henblik på en nedsættelse af forbruget i tilfælde af forsyningsvanskeligheder, dels fordeling mellem medlemsstaterne af de sparede mængder. Endelig er der ved Rådets beslutning 77/186 af 14. februar 1977 (EFT L 61, s. 23) indført en ordning med automatisk licensudstedelse for at kunne overvåge udviklingen i handelen inden for Fællesskabet.
- 29 Endvidere foreligger der foranstaltninger truffet af Det Internationale Energiagentur, der er skabt inden for rammerne af Organisationen for økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD), som de fleste medlemsstater er medlem af, og hvis arbejde Fællesskabet ved Kommissionen deltager i som observatør. Foranstaltningerne skal skabe solidaritet mellem de deltagende lande i tilfælde af oliemangel, der rækker ud over Fællesskabet.
- 30 Selv om disse sikkerhedsforanstaltninger i tilfælde af knaphed på olieprodukter mindsker medlemsstaternes risiko for at stå uden de påkrævede mængder, består der ikke mindre en reel fare i tilfælde af krise. I medfør af artikel 3 i Rådets førnævnte beslutning 77/186 kan Kommissionen som en forebyggende foranstaltning bemyndige en medlemsstat til under visse nærmere betingelser at stille udstedelsen af eksportlicenser i bero. Tilladelsen skal alene betinges af, at den traditionelle samhandel »så vidt muligt« opretholdes. Rådet kan med kvalificeret flertal tilbagekalde denne tilladelse, uden at der herved udtrykkeligt skal henvises til den traditionelle samhandel. I medfør af artikel 4 kan en medlemsstat i tilfælde af en pludselig krisesituation under visse betingelser stille udstedelsen af eksportlicenser i bero for et tidsrum af ti dage. Rådet kan i så fald med kvalificeret flertal vedtage passende foranstaltninger.

31 Heraf fremgår det, at de eksisterende fællesskabsregler giver en medlemsstat, hvis forsyning med olieprodukter fuldstændigt eller næsten fuldstændigt er afhængig af leveringer fra andre lande, visse garantier for, at leveringerne fra andre medlemsstater opretholdes i tilfælde af alvorlig mangel og i det omfang, der svarer til forsyningen på leveringsstatens marked. Imidlertid har den pågældende medlemsstat ikke ubetinget sikkerhed for, at leveringer, der svarer til statens minimumsbehov, opretholdes under alle forhold. Under disse omstændigheder, og selv om der foreligger fællesskabsregler på området, kan det ikke udelukkes, at en medlemsstat vil kunne påberåbe sig artikel 36 som begrundelse for passende supplerende forholdsregler på nationalt plan.

Rækkevidden af undtagelserne: hensynet til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed

32 Som Domstolen har fastslået det gentagne gange (jfr. dom af 12. 7. 1979, Kommissionen mod Tyskland, sag 153/78, Sml. 1979, s. 2555, og de dér anførte domme), er det ikke med traktatens artikel 36 hensigten at forbeholde en række områder for medlemsstaternes enekompetence, idet bestemmelsen alene tillader, at der ved de nationale lovgivninger gøres undtagelser fra princippet om de frie varebevægelser i det omfang, hvor dette er og forbliver begrundet for at virkeliggøre de formål, der er omfattet af artiklen.

33 Denne synsvinkel er således afgørende for, om begrebet den offentlige sikkerhed, som den irske regering særlig henholder sig til, og som alene er relevant her i sagen — hvilket begrebet den offentlige orden ikke er — kan antages at dække begrundelser som de, der er omfattet af det forelagte spørgsmål.

34 Det skal i den forbindelse fastslås, at olieprodukter, på grund af deres ganske særlige vigtighed som energikilde i en moderne økonomi, er af grundlæggende betydning for en stats eksistens, idet ikke alene samfundsøkonomien, men i første række samfundsinstitutionerne og de livsvigtige offentlige tjenester samt endog befolkningens overlevelse er afhængig heraf. En afbrydelse af forsyningen med olieprodukter og de risici, der heraf opstår for statens eksistens kan derfor på alvorlig måde bringe den offentlige sikkerhed i fare, som kan beskyttes med hjemmel i artikel 36.

35 Som Domstolen gentagne gange har fastslået det, senest ved dom af 9. juni 1982 (Kommissionen mod Italien, sag 95/81, Sml. 1982, s. 2187), gælder det vel, at artikel 36 tager sigte på at beskytte andre end rent økonomiske interesser. Det kan ikke tillades, at en medlemsstat unddrager sig virkningerne af de foranstaltninger, som er hjemlet ved traktaten, under henvisning til de økonomiske vanskeligheder, der skyldes fjernelsen af handelshindringerne inden for Fællesskabet. I lyset af de alvorlige virkninger, som en afbrydelse af forsyningen med olieprodukter kan have for statens eksistens, må det imidlertid antages, at ønsket om på et hvilket som helst tidspunkt at råde over en sikker minimumsforsyning med olieprodukter rækker ud over rent økonomiske betragtninger og således kan udgøre et formål, der dækkes af begrebet den offentlige sikkerhed.

36 Det må tilføjes, at det følger af formålene bag artikel 36, at de pågældende regler skal være begrundet i objektive omstændigheder, der er i overensstemmelse med kravene til den offentlige sikkerhed. Når det én gang er fastslået, at denne begrundelse foreligger, udelukker den omstændighed, at reglerne er af en sådan art, at man foruden hensynene til den offentlige sikkerhed tillige kan virkeliggøre andre formål af økonomisk natur, som medlemsstaten muligvis forfølger, ikke anvendelsen af artikel 36.

Spørgsmålet om, hvorvidt forholdsregler er egnede til at sikre forsyningen samt spørgsmålet om proportionalitetsprincippet

37 Som af Domstolen fastslået (jfr. dom af 12. 10. 1978, Eggers, sag 12/78, Sml. 1978, s. 1935, og dom af 22. 3. 1982, Kommissionen mod Frankrig, sag 42/82, Sml. 1983, s. 1013), skal artikel 36 som undtagelse fra et af traktatens grundlæggende principper fortolkes således, at dens virkninger ikke udstrækkes ud over, hvad der er nødvendigt for at beskytte de interesser, som den skal sikre, ligesom foranstaltningerne truffet i medfør af artikel 36 ikke må skabe forhindringer for indførslerne, der er uforholdsmæssige i forhold til disse formål. Foranstaltninger, der er truffet på grundlag af artikel 36, kan således kun have det fornødne grundlag, dersom de er af en sådan art, at de svarer til den interesse, der beskyttes ved artiklen, og dersom de ikke begrænser samhandelen i Fællesskabet mere end nødvendigt.

- 38 Sagsøgerne i hovedsagen og Kommissionen har herved for det første rejst tvivl om, hvorvidt opførelsen af et raffinaderi kan sikre forsyningen med olieprodukter i krisetilfælde, eftersom en sådan krise først og fremmest medfører en mangel på råolie, således at raffinaderiet ikke vil kunne fungere i en sådan situation.
- 39 Det tiltrædes, at den herskende tendens på verdensmarkedet for olie tilsiger, at en krise sandsynligvis først vil vise sig i form af afbrudte eller kraftigt reducerede leveringer af råolie. Imidlertid bør det anføres, at forekomsten på statsterritoriet af en raffinaderikapacitet tillader den pågældende stat at indgå langtidskontrakter med producentlandene om forsyning til raffinaderiet, der giver en bedre forsyningsgaranti i krisetilfælde. Den risiko, som staten således udsætter sig for, er således mindre end den, der løbes af en stat, der ikke råder over nogen egen raffinaderikapacitet, og som ikke har nogen anden mulighed for at dække sine behov end ved køb på det frie marked.
- 40 Det skal endvidere fremhæves, at eksistensen af et indenlandsk raffinaderi udgør en garanti mod den yderligere risiko for en afbrydelse af leveringerne af raffinerede produkter, som den stat ville udsætte sig for, der ikke råder over egen raffinaderikapacitet. Staten ville således blive afhængig af de store selskaber, der kontrollerer de udenlandske raffinaderier, og af disse selskabers handelspraksis.
- 41 De anførte betragtninger må derfor føre til det resultat, at et raffinaderi på statsterritoriet i og med, at de former for risiko effektivt nedsættes, kan bidrage til at forbedre forsyningsikkerheden for olieprodukter for en stat, der ikke råder over egne forsyninger med råolie.
- 42 Sagsøgerne i hovedsagen og Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at selv om driften af et raffinaderi måtte være begrundet i hensynet til den offentlige sikkerhed, er det i hvert fald i forhold til dette formål unødvendigt og uforholdsmæssigt at pålægge importørerne at dække en vis procentdel af deres efterspørgsel ved køb hos det indenlandske raffinaderi til en pris, fastsat af den kompetente minister.

- 43 Heroverfor har den irske regering anført, at købsforpligtelsen er det eneste mulige middel til at holde raffinaderiet i Whitegate i drift. Dette kræver en vis udnyttelsesgrad af anlæggets kapacitet, fordi de store internationale olie-selskaber, som det irske marked for 80 % af sine forsyningers vedkommende var afhængig af i 1981, klart har tilkendegivet, at de under ingen omstændig-heder agter at købe olieprodukter hos raffinaderiet i Whitegate, fordi de foretrækker at afsætte produktionen fra deres egne raffinaderier i Det fore-nede Kongerige. Fastsættelsen af salgspriserne ved ministeren på grundlag af udgifter afholdt af raffinaderiet, er ifølge regeringen nødvendig for at undgå økonomiske tab.
- 44 Det skal herved fremhæves, at en medlemsstat kun kan påberåbe sig artikel 36 som begrundelse for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, dersom andre foranstaltninger, der er mindre restriktive i forhold til de frie varebevægelser, ikke kan tjene det samme formål.
- 45 I denne sag må det derfor undersøges, om købsforpligtelsen for importørerne af olieprodukter til priser, fastsat på grundlag af udgifter afholdt af det pågældende raffinaderi, er nødvendig om end kun midlertidigt, for at sikre afsætningen af produktionen fra raffinaderiet i et omfang, der under hensyn til den offentlige sikkerheds krav sikrer den pågældende stat en minde-steforsyning med olieprodukter i tilfælde af forsyningskrise.
- 46 Dette kan være tilfældet, såfremt de distributører, der har den største andel af det relevante marked nægter — således som den irske regering har hævdet det — at aftage forsyninger fra det pågældende raffinaderi. Vurderingen af, om raffinaderiets produktion frit kan afsættes, skal ske under den forudsæt-ning, at raffinaderiet anvender priser, der er konkurrencedygtige på det rele-vante marked. Dersom det ikke via industri- og handelspolitiske forholds-regler er muligt at undgå eventuelle økonomiske tab som følge af en sådan prispolitik, må disse tab refunderes af den pågældende medlemsstat under forbehold af, hvad der følger af traktatens artikler 92 og 93.

- 47 Hvad dernæst angår mængden af de olieprodukter, der efter omstændighederne kan være dækket af en sådan købsordning, skal det understreges, at den i intet tilfælde må overskride de forsyningsmængder, der som minimum kræves af hensyn dels til den pågældende stats offentlige sikkerhed som fastslået ovenfor, dels og navnlig til driften af sådanne offentlige tjenester, samt af hensyn til befolkningens overlevelse.
- 48 Videre gælder det, at den mængde olieprodukter, hvis afsætning kan sikres ved en sådan ordning, ikke må overstige de mængder, der produktionsmæssigt er nødvendige dels af tekniske grunde for at sikre, at raffinaderiet løbende kan udnytte en tilstrækkelig del af sin produktionskapacitet til, at det er funktionsdygtigt i krisetilfælde, dels for at det på ethvert tidspunkt kan raffinere den råolie, der omfattes af langtidskontrakter, som den pågældende stat har indgået for at sikre regelmæssige forsyninger.
- 49 Den andel af importørernes samlede efterspørgsel efter olieprodukter, der kan undergives en købsforpligtelse, må derfor ikke overstige den andel, som de ovenfor anførte mængder udgør i forhold til den pågældende medlemsstats aktuelle totalforbrug af olieprodukter.
- 50 Det tilkommer den nationale ret at vurdere, om den ordning, der er indført ved 1982-bekendtgørelsen, iagttager disse begrænsninger.
- 51 Det andet spørgsmål skal derfor besvares således, at en medlemsstat, hvis forsyning med olieprodukter fuldstændigt eller næsten fuldstændigt er afhængig af indførsler, kan påberåbe sig hensynet til den offentlige sikkerhed i medfør af EØF-traktatens artikel 36 og således kræve, at importørerne dækker en bestemt andel af deres efterspørgsel ved køb hos et raffinaderi, beliggende på statsterritoriet, til priser fastsat af den kompetente minister på grundlag af omkostningerne ved driften af raffinaderiet, dersom dets produktion ikke frit kan afsættes til konkurrencedygtige priser på det pågældende marked. De mængder af olieprodukter, der omfattes af en sådan ordning, må ikke overstige de forsyningsmængder, der som minimum kræves af hensyn til

den pågældende stats offentlige sikkerhed, eller det produktionsniveau, der er nødvendigt for at holde raffinaderiets produktionskapacitet i beredskab i tilfælde af en krise og gøre det muligt for raffinaderiet til stadighed at fortsætte raffineringen af råolie til levering i henhold til langtidskontrakter, som staten har indgået.

Sagens omkostninger

- 52 De udgifter, der er afholdt af regeringerne for Den hellenske Republik og Det forenede Kongerige samt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt af High Court of Ireland ved kendelse af 9. december 1982, for ret:

1. EØF-traktatens artikel 30 skal fortolkes således, at nationale regler, der forpligter alle importører til at aftage en bestemt andel af deres efterspørgsel efter olieprodukter fra et raffinaderi beliggende på statsterritoriet, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion.
2. En medlemsstat, hvis forsyning med olieprodukter fuldstændigt eller næsten fuldstændigt er afhængig af indførsler, kan påberåbe sig hensynet til den offentlige sikkerhed i medfør af EØF-traktatens artikel 36 og således kræve, at importørerne dækker en bestemt andel af deres efterspørgsel ved køb hos et raffinaderi, beliggende på statsterritoriet, til priser fastsat af den kompetente minister på grundlag af omkostningerne ved driften af raffinaderiet, dersom dets produktion ikke frit kan afsættes til konkurrencedygtige priser på det pågældende marked. De mængder af olieprodukter, der omfattes af en sådan ordning, må ikke overstige de forsyningsmængder, der som minimum

kræves af hensyn til den pågældende stats offentlige sikkerhed, eller det produktionsniveau, der er nødvendigt for at holde raffinaderiets produktionskapacitet i beredskab i tilfælde af en krise og gøre det muligt for raffinaderiet til stadighed at fortsætte raffineringen af råolie til levering i henhold til langtidskontrakter, som staten har indgået.

Mackenzie Stuart	Koopmans	Bahlmann	Galmot
Pescatore	O'Keeffe	Bosco	Due
			Everling

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. juli 1984.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

D. Louterman

Fuldmægtig

A. J. Mackenzie Stuart

Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
SIR GORDON SLYNN
FREMSAT DEN 10. APRIL 1984¹

Høje Domstol.

Den 1. september 1982 anlagde Campus Oil Limited og fem andre selskaber, der driver handel med raffinerede olieprodukter i Irland, sag ved High Court of Ireland mod Irlands industri- og energiminister, Attorney General og Irish National Petroleum Corporation Limited med påstand om, at Fuels (Control of

Supplies) Order 1982 (SI nr. 280 af 1982), var uforenelig med EØF-traktatens artikler 30 og 31 og derfor ugyldig. De nedlagde ligeledes påstand om foreløbigt forbud mod, at sagsøgte gennemførte bekendtgørelsen, før sagen var afgjort.

Uden hensyn til de sagsøgtes opfattelse, hvorefter en forelæggelse for Domstolen i medfør af traktatens artikel 177 ikke

¹ — Oversat fra engelsk.