Erdölerzeugnissen dürfen weder die Grenzen der Mindestversorgung, ohne die die öffentliche Sicherheit des betreffenden Staates gefährdet wäre, noch die des Produktionsniveaus überschreiten, das erforderlich ist, um die Kapazität der Raffinerieanlagen im Fall einer Krise betriebsbereit zu halten und um die ununterbrochene Verarbeitung des Erdöls zu ermöglichen, über dessen Lieferung der betreffende Staat langfristige Verträge geschlossen hat.

Mackenzie Stuart Koopmans Bahlmann Galmot

Pescatore O'Keeffe Bosco Due Everling

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 10. Juli 1984.

Der Kanzler
Im Auftrag

D. Louterman
Verwaltungsrätin

Der Präsident

A. T. Mackenzie Stuart

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIR GORDON SLYNN VOM 10. APRIL 1984 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Am 1. September 1982 beantragten die Campus Oil Limited und fünf weitere Firmen, die in Irland mit raffinierten Erdölerzeugnissen handeln, mit einer vor dem irischen High Court gegen den Minister für Industrie und Energie, Irland, den Attorney General und die Irish National Petroleum Corporation Limited erhobenen Klage, die Fuels (Control of Supplies) Order 1982 (SI Nr. 280/1982) für mit Artikel 30 und 31 EWG-Vertrag unvereinbar und somit ungültig zu erklären. Sie beantragten ferner, es den Beklagten im Wege der einstweiligen Anordnung zu verbieten, diese Verordnung anzuwenden, solange der Rechtsstreit noch nicht entschieden ist.

Der High Court entschied am 9. Dezember 1982 entgegen dem Vorbringen der Beklagten, wonach die Vorlage eines

1 — Aus dem Englischen übersetzt.

Vorabentscheidungsersuchens an den Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag verfrüht sei, solange der Sachverhalt noch nicht aufgeklärt sei, daß für den Erlaß eines Urteils in dem ihm vorliegenden Rechtsstreit die Beantwortung zweier Fragen erforderlich sei. Die Parteien hatten über eine Anzahl von Tatsachen, die in einer Erklärung aufgeführt waren, Übereinstimmung erzielt, und der High Court ordnete an, daß diese Tatsachen sowie andere genau bezeichnete Dokumente in das Vorabentscheidungsersuchen aufgenommen werden sollten. Dies geschah mit dem Vorabentscheidungsersuchen, das dem Gerichtshof am 31. März 1983 übermittelt wurde, wobei die Verspätung offenbar darauf beruht, daß gegen den Beschluß des High Court ein Rechtsmittel eingelegt wurde, das erfolglos blieb. In dem Vorabentscheidungsersuchen wird hervorgehoben, daß über die Streitfragen, um die es in dem Verfahren geht, noch kein Beweis erhoben und noch nicht verhandelt worden sei.

Die vorgelegten Fragen sind folgende:

„1. Sind die Artikel 30 und 31 EWG-Vertrag dahin auszulegen, daß sie auf eine Regelung wie die in der Fuels (Control of Supplies) Order 1982 (im folgenden ‚die Verordnung von 1982') enthaltene anwendbar sind, soweit diese Regelung Wirtschaftsteilnehmer, die Erdölerzeugnisse in einen Mitgliedstaat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (hier: Irland) einführen, verpflichtet, bis zu 35 % ihres Erdölbedarfs bei einer staatlichen Ölraffinerie zu decken?

2. Bejahendenfalls: Sind die Begriffe ‚öffentliche Ordnung' und ‚öffentliche Sicherheit' in Artikel 36 EWG-Vertrag im Hinblick auf eine Regelung wie die in der Verordnung von 1982 enthaltene dahin auszulegen, daß

a) eine Regelung wie die vorstehend bezeichnete aufgrund von Artikel 36 EWG-Vertrag von der Anwendung der Artikel 30 bis 34 EWG-Vertrag ausgenommen ist oder

b) eine derartige Regelung unter bestimmten (gegebenenfalls unter welchen) Umständen hiervon ausgenommen werden kann?"

Die Verordnung von 1982, die am 25. August 1982 vom Minister erlassen und am 1. Januar 1983 durch eine andere Verordnung ersetzt wurde, die noch in Kraft ist, beruht auf Section 3 der Fuels (Control of Supplies) Acts von 1971 und 1982. Section 3 dieses Gesetzes ermächtigt in seiner geänderten Fassung den Minister, die Regelung oder die Kontrolle des Ankaufs, der Lieferung, des Vertriebs oder der Vermarktung von Kraftstoffen sowie die Kontrolle, Regelung, Beschränkung oder Untersagung ihrer Ein- oder Ausfuhr vorzuschreiben, wenn die Regierung in einer nach Section 2 des Gesetzes zu erlassenden Verordnung erklärt, daß die Erfordernisse des Gemeinwohls die Kontrolle durch den Minister im Namen des Staates verlangen. Eine derartige Verordnung ist befristet; ursprünglich konnte sie für 6 Monate erlassen werden, nach dem Gesetz von 1982 kann ihre Geltungsdauer jedoch 12 Monate betragen und durch Verordnung verlängert werden. Seit 1979 sind gemäß Section 2 erlassene Verordnungen in Kraft.

Die in den Jahren 1982 und 1983 gemäß Section 3 des Gesetzes erlassenen Verordnungen dienen im wesentlichen demselben Ziel. Sie schreiben vor, daß alle Wirtschaftsteilnehmer, die bestimmte dort aufgeführte Arten von Erdöl nach Irland einführen, einen Prozentsatz ihres

Bedarfs bei der Irish National Petroleum Corporation Limited (im folgenden: "INPC") beziehen müssen, einem dem Staat gehörenden Unternehmen, das die einzige Ölraffinerie Irlands in Whitegate in der Grafschaft Cork betreibt. Der Prozentsatz des Bedarfs, der von der INPC zu beziehen ist, muß zum Gesamtbedarf des betreffenden Wirtschaftsteilnehmers in einem bestimmten Zeitraum in demselben Verhältnis stehen wie die Produktion der Raffinerie von Whitegate zum Gesamtbedarf aller Wirtschaftsteilnehmer, auf die die Verordnung anwendbar ist, in demselben Zeitraum, wobei jedoch die Menge, die in einem bestimmten Zeitraum gekauft werden muß, 35 % des Gesamtbedarfs des betreffenden Wirtschaftsteilnehmers an Erdöl aller Art und 40 % seines Gesamtbedarfs an einer bestimmten Sorte nicht übersteigen darf. Der Preis des der Kaufverpflichtung unterliegenden Erdöls wird vom Minister festgesetzt, wobei dieser die Kosten der INPC für den Erwerb des Rohöls, den Schiffstransport, die Lagerung, die Verarbeitung und den Betrieb der Raffinerie sowie die Gewinne oder Verluste zu berücksichtigen hat, die sich aufgrund von Schwankungen der Wechselkurse beim Verkauf von Erdölerzeugnissen ergeben. Nach dem Vorlagebeschluß können die zusätzlichen Kosten, die den der Kaufverpflichtung unterliegenden Wirtschaftsteilnehmern entstehen, durch eine Erhöhung ihrer Verkaufspreise ausgeglichen werden; für Firmen, für die die Rechtsvorschriften über die Preiskontrolle gelten, wird dies in Verordnungen festgelegt, die der Minister für Handel und Fremdenverkehr von Zeit zu Zeit erläßt. Die zusätzlichen Kosten hat somit der Verbraucher zu tragen.

Dem Vorlagebeschluß zufolge wurde die INPC im Juli 1979 gegründet, um die Sicherheit der Versorgung Irlands mit Erdöl zu verbessern. Sie schloß zu diesem Zweck mit verschiedenen stattlichen Ölgesellschaften Termingeschäfte für die Lieferung von Rohöl und deckte im Jahr 1981 etwa 10 % des irischen Ölbedarfs. Das Rohöl, das sie einkaufte, wurde in der Raffinerie in Whitegate, Irland, oder in Raffinerien im Vereinigten Königreich raffiniert.

Die Raffinerie in Whitegate, die vor etwas über 20 Jahren errichtet wurde, gehörte ursprünglich der Irish Refinery Company Limited, die sie auch betrieb und deren einzige Gesellschafter vier große Erdölfirmen waren. Die Raffinerie deckte ursprünglich fast den gesamten Bedarf des Staates, bei wachsener Nachfrage sank der Prozentsatz ihrer Lieferungen jedoch auf 50 % des Gesamtbedarfs. Im Jahr 1981 teilten die vier Ölfirmen, die die Eigentümer der Irish Refinery Company Limited waren, dem Minister für Industrie und Energie mit, daß sie beabsichtigten, die Raffinerie in Whitegate stillzulegen. Die irische Regierung versuchte anscheinend, diese Firmen zu veranlassen, die Raffinerie weiterzubetreiben. Nachdem diese Bemühungen fehlgeschlagen waren, kaufte die irische Regierung über die INPC alle Anteile der Irish Refinery Company Limited auf, um die Raffinerie betriebsfähig zu halten und die Versorgung sicherzustellen. Hätte die Regierung dies nicht getan, so wäre die Raffinerie mit Sicherheit geschlossen worden und alle Lieferungen hätten vom Ausland kommen müssen. Nachdem der Minister weiterhin vergeblich versucht hatte, eine Übereinkunft über eine annehmbare Grundlage zu erzielen, auf der die raffinierten Erzeugnisse an die Ölvertriebsgesellschaften (die offensichtlich nicht wirklich von dieser Raffinerie beziehen wollten) verkauft werden sollten, erließ er die in Rede stehenden Verordnungen, um sicherzustellen, daß die Raffinerie in

Whitegate betrieben werden und ihre Erzeugnisse absetzen konnte.

Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens sind in Irland niedergelassene Gesellschaften; sie haben sich zu einer Handelsvereinigung zusammengeschlossen, deren Zweck es ist, die Interessen derjenigen Händler mit Erdölerzeugnissen zu schützen, deren Firmenkapital irisch ist und die ausschließlich oder vorwiegend auf dem irischen Markt tätig sind. Nach dem Vorlagebeschluß beliefern sie ungefähr 14 % des irischen Gasolinmarktes; der Prozentsatz für die anderen Erdölerzeugnisse liegt etwas höher. Der übrige irische Markt wird fast ausschließlich von Firmen beliefert, die zu multinationalen Konzernen gehören. Die Klägerinnen sind im Vergleich zu diesen relativ kleine Firmen.

Die Wirkung der umstrittenen Verordnung besteht darin, daß Erdölhändler einen von den irischen Behörden — wenn auch unter Berücksichtigung einer bestimmten Höchstmenge — festgesetzten Prozentsatz ihres Bedarfs zu einem vorgeschriebenen Preis decken müssen, auch wenn dieser über dem Tages-Freimarktpreis liegt.

Die irische Regierung trägt vor, Artikel 30 wolle eine Form der Diskriminierung verhindern, die auf den Schutz inländischer Erzeugnisse gegenüber eingeführten Produkten abziele. Da Irland keine Rohölquellen besitze, könne es hier höchstens geschehen, daß eine kleine Menge Erdöl, die vielleicht in raffiniertem Zustand hätte eingeführt werden können, als Rohöl ins Land kommen und nach ihrer Raffinierung in Irland gekauft werden müsse.

Dieses Vorbringen schränkt Artikel 30 zu sehr ein. Der Gerichtshof hat seine Definition der Maßnahmen gleicher Wirkung in seinem Urteil in der Rechtssache 8/74 *Staatsanwaltschaft/Dassonville*, Slg. 1974, 837, Randnummer 5 der Entscheidungsgründe) nicht auf diskriminierende oder Schutzmaßnahmen beschränkt. Es kommt vielmehr darauf an, ob die Maßnahme geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel zu behindern. Die irische Verordnung ist schon nach ihrem Wortlaut eindeutig geeignet, den innergemeinschaftlichen Handel zu behindern. Sie ist auf jeden Fall diskriminierend, denn sie zwingt die Händler, einen Prozentsatz ihres Bedarfs bei einer inländischen Raffinerie zu einem von den Behörden festgesetzten Preis zu decken.

Man hat sich jedoch auch auf folgende Ausführungen des Gerichtshofes in seinem Urteil in der Rechtssache 120/78 *(Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, Slg. 1979, 649) berufen:

„Hemmnisse für den Binnenhandel der Gemeinschaft, die sich aus den Unterschieden der nationalen Regelungen über die Vermarktung dieser Erzeugnisse ergeben, müssen hingenommen werden, soweit diese Bestimmungen notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden, insbesondere den Erfordernissen einer wirksamen steuerlichen Kontrolle, des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes."

Die irische Regierung macht geltend, der Gerichtshof habe damit eingeräumt, daß es Ausnahmen von Artikel 30 gebe, die nicht in Artikel 36 enthalten seien. Die Aufrechterhaltung einer nationalen Ölraffineriekapazität, die für das Land lebenswichtig sei und deren Fortbestand eine über alle üblichen wirtschaftlichen Gesichtspunkte hinausgehende Notwendigkeit bilde, sei ebenfalls geeignet, eine Ausnahme zu begründen.

Dieser Teil des Urteils des Gerichtshofes ist allerdings in einem Abschnitt enthalten, in dem eine Situation behandelt

wird, in der es keine allgemeinen Bestimmungen über die Produktion und Vermarktung des in Rede stehenden Erzeugnisses gab und die Hindernisse sich aus den Unterschieden zwischen den nationalen Gesetzen ergaben. Diese Gegebenheiten werden erneut deutlich in dem Urteil des Gerichtshofes vom 13. März 1984 in der Rechtssache 16/83 *(Prantl,* Randnummer 25 der Entscheidungsgründe, Slg. 1984, 1327) geschildert. Im vorliegenden Fall ist die Lage anders. Es gibt eine beträchtliche Anzahl von Gemeinschaftsrichtlinien und -entscheidungen über die Erdölversorgung [1], und die Hindernisse, um die es hier geht, beruhen nicht einfach auf Unterschieden zwischen nationalen Gesetzen. Ich glaube jedenfalls nicht, daß eine direkte Beschränkung der Lieferquellen und eine die Preise betreffende Verpflichtung — auch im Hinblick auf ein so wichtiges Erzeugnis wie Erdöl — der in diesem Teil des Urteils enthaltenen Aufzählung der zwingenden Voraussetzungen hinzugefügt werden sollten, selbst wenn man davon ausgeht, daß diese Aufzählung nicht abschließend ist.

Die zweite im Vorlageschluß genannte Vorschrift, Artikel 31, ist wohl im vorliegenden Fall nicht mehr anwendbar. Wie in den Rechtssachen 7/61 *(Kommission/Italien,* Slg. 1961, 695) und 13/68 *(Salgoil/Italien,* Slg. 1968, 680) dargelegt wurde, ist dies eine Stillhaltevorschrift, die Übergangscharakter hat. Ab 1. Januar 1975, dem letzten Zeitpunkt, zu dem alle Maßnahmen gleicher Wirkung nach Artikel 42 der Akte über den Beitritt Irlands beseitigt werden sollten, ist das allgemeine Verbot des Artikels 30 wirksam.

Dementsprechend ist die erste Frage in bezug auf Artikel 30, betrachtet man diesen Artikel ohne Berücksichtigung von Artikel 36, meines Erachtens zu bejahen.

Die Prozeßbevollmächtigten der irischen Regierung und der INPC vertreten die Auffassung, der Gerichtshof solle die zweite Vorlagefrage nicht beantworten, vor allem weil der Sachverhalt noch nicht aufgeklärt sei. Ich kann diesem Vorbringen nicht folgen. Der erste Teil der Frage zielt auf die Feststellung ab, ob die erlassenen Vorschriften per se aus Erwägungen der öffentlichen Ordnung oder öffentlichen Sicherheit im Sinne von Artikel 36 gerechtfertigt sind; im zweiten Teil wird für den Fall, daß die erste Teilfrage verneint wird, um Angabe der Gesichtspunkte ersucht, die das nationale Gericht bei der Entscheidung berücksichtigen muß, ob die Vorschriften, so wie sie erlassen worden sind und angewandt werden, tatsächlich aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit gerechtfertigt sind. Der Umstand, daß der Sachverhalt noch nicht ermittelt ist, schränkt die Genauigkeit, mit der der Gerichtshof die Frage beantworten kann, ein; im vorliegenden Fall liegt jedoch die eindeutige Feststellung einer ausreichenden Grundlage unstreitiger Tatsachen vor, die es dem Gerichtshof ermöglicht, bei der Beantwortung der gestellten Frage Richtlinien aufzuzeigen. Meiner Meinung nach war das vorlegende Gericht berechtigt, die zweite Frage in der gewählten Art und zu dem gewählten Zeitpunkt vorzulegen.

Zu dieser zweiten Frage vertreten die irische Regierung und die INCP einerseits und die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens sowie die Kommission andererseits nachdrücklich vollkommen entgegengesetzte Standpunkte.

1 — Richtlinien 68/414 vom 20. 12. 1968 (ABl. L 308, S. 14), 72/425 vom 19. 12. 1972 (ABl. L 291, S. 154) und 73/238 vom 14. 7. 1973 (ABl. L 228, S. 1) sowie die Entscheidungen 68/416 vom 20. 12. 1968 (ABl. L 308, S. 19), 77/186 vom 14. 2. 1977 (ABl. L 61, S. 23 (in der Fassung der Entscheidung 79/879 vom 22. 10. 1979) (ABl. L 270, S. 58), 77/706 vom 7. 11. 1977 (ABl. L 292, S. 9), 78/890 vom 28. 9. 1978 (ABl. L 311, S. 13) und 79/639 vom 15. 6. 1979 (ABl. L 183, S. 1).

Die ersteren führen aus, die Verpflichtung, zu Preisen zu kaufen, die so festgesetzt würden, daß sie die Unkosten der INCP deckten, sei aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit, über die allein die nationalen Regierungen zu befinden hätten, vollauf gerechtfertigt. Die Verpflichtung sei als Teil des lebenswichtigen Vorgangs der Aufrechterhaltung der Sicherheit der Erdölversorgung gerechtfertigt. Insoweit befinde sich Irland insbesondere in Zeiten akuten Rohölmangels in einer ungeschützten Lage; dies gelte auch bei möglicher Kriegsgefahr, denn Irland sei neutral und sei insbesondere nicht Mitglied der NATO. Es sei von Rohöl als Energiequelle stark abhängig, besitze selbst jedoch kein Rohöl. Es sei ferner sehr weitgehend vom Vereinigten Königreich und den dort ansässigen großen Erdölgesellschaften abhängig. Es habe bei der Haltung von Erdölvorräten Schwierigkeiten gehabt, und wenn es nicht die Raffinerie in Whitegate aufrechterhalten hätte, gäbe es keine Raffinerie in Irland. Die großen Erdölgesellschaften hätten nach 1981 kein Erdöl von dieser Raffinerie gekauft, wenn sie nicht durch Vorschriften, die in gleicher Weise für alle Firmen gälten, dazu gezwungen worden wären. Die getroffene Maßnahme sei keinesfalls wirtschaftlicher Natur und stelle jedenfalls eine vorübergehende Anordnung dar, die geändert werde, sobald andere Vorkehrungen getroffen werden könnten.

Die Kommission und die Klägerinnen tragen vor, es handele sich im Gegenteil um nichts weiter als eine Beschränkung wirtschaftlicher Art, die aus wirtschaftlichen Gründen angeordnet worden sei; sie habe mit der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit nichts zu tun. Sie stelle unbestreitbar einen Plan dar, durch den sichergestellt werden solle, daß Rohöl, das zum Raffinieren nach Irland gebracht werde (wozu die Regierung völlig berechtigt sei), dadurch ohne finanzielle Verluste abgesetzt werden könne, daß eine Kaufverpflichtung ausgesprochen werde (wozu die Regierung aufgrund ihrer Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag nicht berechtigt sei). Auch wenn Beschränkungen der Einfuhr von Erdölerzeugnissen jemals aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit gerechtfertigt werden könnten, habe die irische Regierung im vorliegenden Fall nicht dargetan, daß die öffentliche Sicherheit durch Erzeugnisse, die nicht in Whitegate raffiniert worden seien, in irgendeiner Weise bedroht werde. Die Kommission hebt darüber hinaus hervor, daß diese Kaufverpflichtung nicht geeignet sei, eine drohende Verknappung der Kraftstoffversorgung wirksam zu verhindern oder mit ihr fertig zu werden. Verursacht werde die Krise durch eine Verknappung des Rohöls, und der bloße Besitz einer Raffinerie nütze nichts, zumal in der Gemeinschaft eine Raffinerie-Überkapazität bestehe. Die eigentliche Lösung sei eine angemessene Vorratshaltung in Übereinstimmung mit den sich aus den Gemeinschaftsrichtlinien ergebenden Verpflichtungen und ergänzt durch langfristige Verträge für die Belieferung mit Rohöl, das sehr wohl in anderen Teilen des Gemeinsamen Marktes raffiniert werden könne.

Der Prozeßbevollmächtigte des Vereinigten Königreichs, das als Streithelfer aufgetreten ist, hat vorgetragen, die Ausnahmen vom Grundsatz des freien Warenverkehrs seien zwar eng auszulegen, dürften jedoch nicht so ausgelegt werden, daß sie keine Wirkung hätten. Zwischen der Förderung des freien Warenverkehrs und dem Schutz der berechtigten und grundlegenden Interessen des Staates müsse ein Gleichgewicht gefunden werden. Obwohl der Schutz wirtschaftlicher Interessen nach Artikel 36 möglich sei, dürfe er nicht zu Diskrimi-

nierungen oder verschleierten Handelsbeschränkungen führen. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit sei weit genug, um auch die Aufrechterhaltung der wesentlichen öffentlichen Dienstleistungen zu umfassen oder zu ermöglichen, daß das Leben des Staates sicher und wirksam funktioniert.

Meines Erachtens veranschaulichen die im vorliegenden Fall aufgeworfenen Probleme — vielleicht mehr als in jedem anderen Fall — die Bedeutung von drei Grundsätzen, die der Gerichtshof seit langem herausgearbeitet hat, nämlich daß das Verbot von mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung im Mittelpunkt der Zielsetzungen der Gemeinschaft steht, daß die in Artikel 36 vorgesehenen Ausnahmen in keinem Sinne weit ausgelegt werden dürfen und daß mit diesen Ausnahmen keine Beschränkungen wirtschaftlicher Natur gerechtfertigt werden können, für die vielmehr eine andere Rechtfertigung gefunden werden muß. Dies letztere gilt meines Erachtens unabhängig von Artikel 36 Satz 2; doch wird es von diesem bestätigt. So kann ein Mitgliedstaat keinesfalls unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit eine Maßnahme treffen, die sich bei näherer Prüfung als Schutz eines im wesentlichen wirtschaftlichen Interesses erweist. Wie es der Gerichtshof in seinem Urteil vom 7. Februar 1984 in der Rechtssache 238/82 (*Duphar/ Niederlande*, Slg. 1984, 523) ausgedrückt hat, kann ein „primär haushaltsmäßiges Ziel" nicht nach Artikel 36 gerechtfertigt sein.

Die Einfuhrbeschränkungen, die gemäß Artikel 36 vom Verbot des Artikels 30 ausgenommen sind, stehen jedoch notwendigerweise in einem wirtschaftlichen Zusammenhang, sonst fielen sie nicht zunächst unter Artikel 30. Die Erwähnung von Maßnahmen, die zum Schutz des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind, in Artikel 36 ist dafür das deutlichste Beispiel. Der Schutz dieses Eigentums ist von großer wirtschaftlicher Bedeutung; er kann sogar aus nichtwirtschaftlichen Gründen wie zum Beispiel wegen des Vorteils der Förderung von Erfindungen, der Vermeidung von Verwechslungen zwischen Waren und der Vorbeugung gegen die Nachahmung geistiger Schöpfungen gerechtfertigt sein. Dies ist jedoch kein Einzelbeispiel. Die übrigen Ausnahmen können ebenfalls gegeben sein und herangezogen werden, solange sie nicht, um eine treffende Formulierung aus Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 64/221 des Rates vom 25. Februar 1964 (ABl. 1964, S. 850) zu übernehmen, „für wirtschaftliche Zwecke geltend gemacht werden".

Die Verpflichtung, einen Prozentsatz des Erdölbedarfs zu einem festgesetzten Preis zu decken, hat offensichtlich wirtschaftliche Auswirkungen und ist eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung. Wenn sie in Wirklichkeit „für wirtschaftliche Zwecke", aus protektionistischen Gründen getroffen worden wäre, würde sie eindeutig nicht unter Artikel 36 fallen, sondern verboten sein.

Die ausreichende Erdölversorgung muß jedoch heutzutage als unerläßlich für die Aufrechterhaltung wesentlicher Dienstleistungen und Lieferungen und damit für das öffentliche Wohl angesehen werden. Es ist ein grundlegendes und, wenn es mit geeigneten Mitteln verfolgt wird, berechtigtes Interesse des Staates, die Versorgung mit Erdöl sicherzustellen, das für manche Zwecke unersetzlich ist und sich deshalb von anderen Erzeugnissen, von denen die Rede war, unterscheidet.

Im vorliegenden Fall ist ausführlich darüber diskutiert worden, ob Maßnahmen, die ein Staat ergreift, um seine Ver-

sorgung mit Erdöl sicherzustellen, unter den Begriff der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit fallen können. Von diesen beiden Begriffen ist derjenige der öffentlichen Ordnung wohl der allgemeinere; er umfaßt grundlegende Interessen des Staates und ist so weit gefaßt, daß, wie sich aus der Rechtssache 7/78 (Strafverfahren gegen *Thompson*, Slg. 1978, 2247) ergibt, auch der Schutz des Münzrechts darunter fällt.

Die öffentliche Sicherheit ist eindeutig nicht auf die äußere militärische Sicherheit beschränkt, die weitgehend in den Artikeln 223 bis 225 EWG-Vertrag behandelt wird und auf die hier nicht Bezug genommen worden ist. Sie beschränkt sich meiner Meinung nach auch nicht auf die innere Sicherheit im Sinne der Aufrechterhaltung von Gesetz und Ordnung, was weniger ist als eine „schwerwiegende innerstaatliche Störung der öffentlichen Ordnung" im Sinne von Artikel 224, auch wenn sie dies umfassen kann. Die Sicherstellung der wesentlichen Erdölversorgung kann meines Erachtens unter den Begriff der öffentlichen Sicherheit fallen, denn sie ist für die Stabilität und den Zusammenhalt des Lebens des modernen Staates lebensnotwendig. Wenn ich nicht zu dieser Auffassung gekommen wäre, würde ich den Standpunkt vertreten, daß sie unter den Begriff der öffentlichen Ordnung fallen kann.

Dies ist jedoch erst der Anfang des Problems. Wenn es, wie ich meine, richtig ist, daß Beschränkungen der Erdöleinfuhr mit dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gerechtfertigt werden können, sind dann die hier vorliegenden konkreten Beschränkungen gerechtfertigt? Die Beantwortung dieser Frage macht es erforderlich, die Begründung, die Notwendigkeit und die Wirkung der angeordneten mengenmäßigen und preislichen Beschränkungen zu berücksichtigen. Allein schon deshalb ist es unmöglich, die Frage 2a aufgrund einer bloßen Prüfung des Wortlauts der Verordnung zu bejahen. Wenn die Frage aufgrund der Verordnung und der unstreitigen Tatsachen beantwortet werden müßte, wäre ich nicht davon überzeugt, daß hier nachgewiesen worden ist, daß die in Rede stehenden Beschränkungen gerechtfertigt sind. Es wäre jedoch meiner Meinung nach in diesem Stadium falsch, die Frage auf der Grundlage dieser Tatsachen allein zu beantworten. Das vorlegende Gericht hat klargestellt, daß es noch keinen Beweis erhoben hat und daß die Parteien noch nicht abschließend verhandelt haben, und ich meine, daß die Beklagten einen Anspruch darauf haben, daß der Sachverhalt vollständig erforscht wird, bevor eine endgültige Entscheidung ergeht.

Was das vorlegende Gericht meines Erachtens will (wenn die Frage 2a nicht ohne weiteres beantwortet werden kann), ist ein Hinweis auf die Gesichtspunkte, die im vorliegenden Fall berücksichtigt werden müssen.

Erstens ist klar, daß es Sache des Mitgliedstaats ist zu beweisen, daß die konkreten Beschränkungen aufgrund der drei vorerwähnten Grundsätze gerechtfertigt sind, und dieser Beweis ist nicht leicht zu führen. Entgegen den Ausführungen des Prozeßbevollmächtigten der irischen Regierung ergibt sich diese Rechtfertigung nicht aus dem bloßen Umstand, daß die Regierung nach ihrem Ermessen beschlossen hat, diese konkreten Maßnahmen zu treffen.

Bei der Entscheidung über diese Frage müssen alle sich möglicherweise aus den Maßnahmen ergebenden wirtschaftlichen Vorteile, so wünschenswert sie als solche auch sein mögen, außer Betracht bleiben. So sind die Sicherung der Beschäftigung, eine Verbesserung der Zahlungsbilanz,

der finanzielle Gewinn, die Wünschbarkeit des Fortbestands einer einheimischen Industrie und, aus kaufmännischen Gründen, der Vermeidung des Kaufs bei Lieferanten außerhalb des Staates kein geeigneter Beweis dafür, daß die Maßnahmen gerechtfertigt sind.

Zweitens sind die erlassenen Vorschriften meines Erachtens nicht gerechtfertigt, wenn andere Maßnahmen bestehen oder vernünftigerweise erlassen werden können, die keine Beschränkung des Rechts, aus anderen Mitgliedstaaten eingeführte Ware zu kaufen, mit sich bringen. In diesem Zusammenhang darf man sein Augenmerk nicht nur auf Verträge richten, die mit anderen Erdölgesellschaften geschlossen werden könnten, sondern es müssen auch die Rechte und Pflichten, die sich aus dem Gemeinschaftsrecht ergeben, beachtet werden. Ich beziehe mich insoweit sowohl auf das „zu den Grundlagen der Gemeinschaft gehörende Prinzip der Gemeinschaftssolidarität" (Rechtssache 77/77, *BP/Kommission*, Slg. 1978, 1513, Randnummer 15 der Entscheidungsgründe) und auf allgemeine Bestimmungen des EWG-Vertrags als auch auf die bereits genannten Richtlinien und Entscheidungen.

So ist zum Beispiel jeder Mitgliedstaat nach der Richtlinie 72/425 verpflichtet, Mindestvorräte an Erdölerzeugnissen in Höhe des Durchschnittsverbrauchs von mindestens 90 Tagen zu halten. Diese Vorräte sind entweder in dem in Rede stehenden Mitgliedstaat oder in einem anderen Mitgliedstaat nach Absprache mit dessen Regierung zu halten; diesem ist es untersagt, in ihren Transport in den Mitgliedstaat, für den sie gehalten werden, einzugreifen. Für den Fall, daß in der Erdölversorgung der Gemeinschaft Schwierigkeiten auftreten, bestehen Vorschriften über die Konsultation zwischen den Mitgliedstaaten und die Koordinierung der von ihnen zu treffenden Maßnahmen. Treten in der Versorgung mit Erdöl oder Erdölerzeugnissen Schwierigkeiten auf, so kann die Kommission den innergemeinschaftlichen Handel einem System von Ausfuhrgenehmigungen unterwerfen. Der Grundsatz ist nach der Präambel der Entscheidung 77/186 folgender: „Gemäß den Grundsätzen der Solidarität und der Nichtdiskriminierung ist die Belastung aufgrund des Defizits bei der Versorgung mit Erdöl und Erdölerzeugnissen gerecht auf die Mitgliedstaaten zu verteilen." Desgleichen bestehen Bestimungen, die es ermöglichen, den Verbrauch zu beschränken oder bestimmten Verbrauchergruppen bei der Versorgung mit Erdölerzeugnissen Vorrang zu gewähren, oder die dies anordnen.

Diese Bestimmungen zeigen deutlich, daß auf Erdölverknappungen in der Gemeinschaft auf Gemeinschaftsebene reagiert wird. Wenn sie einem Mitgliedstaat im Hinblick auf seinen wahrscheinlichen Bedarf im Notfall ausreichende Garantien verschaffen, sind weitergehende Maßnahmen meines Erachtens nicht nach Artikel 36 EWG-Vertrag gerechtfertigt (vgl. die Rechtssachen 35/76, *Simmenthal/Italienisches Finanzministerium*, Slg. 1976, 1871, und 5/77, *Tedeschi/Denkavit*, Slg. 1977, 1555). Falls Irland diese Vorräte nicht gehalten hat — außer wenn es dies aus Gründen unterlassen hat, die sich seiner Kontrolle völlig entziehen —, ist das Ergebnis dasselbe, denn es war eindeutig dazu verpflichtet.

Sieht man Vorräte für 90 Tage als nicht ausreichend an und hält man diese Bestimmungen nicht für eine ausreichende Garantie, so muß gefragt werden, warum es nicht möglich war, größere Vorräte zu halten, um über eine ausreichende Reserve zu verfügen.

Ferner arbeitet Irland in der Internationalen Energieagentur mit, die aufgrund einer Entscheidung des Rates der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gegründet wurde. Das von diesem Gremium aufgestellte Internationale Energieprogramm sieht Maßnahmen zur Sicherstellung einer ausreichenden Versorgung und Sofortmaßnahmen vor, die ergriffen werden müssen, wenn ein beteiligtes Land sich einer Verringerung der Öllieferungen gegenübersieht oder dies vernünftigerweise zu erwarten ist.

Drittens sind die Vorschriften nur gerechtfertigt, wenn sie der Erreichung des Ziels der öffentlichen Sicherheit dienen. Wie die Kommission vorgetragen hat, kann es zweifelhaft sein, ob dieses Ziel selbst bei Vorhandensein einer Raffinerie mit Sicherheit erreicht werden wird. Kritische Situationen entstünden, falls eine Verknappung des Rohöls eintrete. Wenn ein Land die Rohöllieferungen einstelle, helfe der Besitz einer Raffinerie nichts. In Zeiten des Rohölüberschusses bestehe ohnehin eine Raffinerieüberkapazität in der Gemeinschaft, so daß raffiniertes Öl verfügbar sei. Deshalb sei selbst dann, wenn es für die Aufrechterhaltung der Raffinerie wesentlich sei, daß die Händler daran gehindert würden, bis zu 35 % ihres Bedarfs aus anderen Quellen als der Raffinerie in Whitegate zu decken, noch nicht gesagt, daß diese im Notfall liefern könne, denn die Lieferanten von raffiniertem Erdöl seien möglicherweise nicht fähig oder willens zu helfen, wenn das Volumen ihrer Einfuhren verringert worden sei.

Auch erhebt sich die Frage, ob es notwendig ist, die Händler überhaupt zum Kauf bei der INPC zu zwingen. Die Regierung hat Gründe dafür vorgetragen, die zu prüfen sein werden; insbesondere ist zu untersuchen, ob die Ölgesellschaften es ablehnen würden zu kaufen, außer wenn sie dazu gezwungen würden, oder jedenfalls welcher Teil der Produktion der Raffinerie in Whitegate freiwillig nicht nur von größeren, sondern auch von kleineren Firmen abgenommen würde.

Viertens müssen die erlassenen Vorschriften in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen. Dies macht unter anderem eine Prüfung der Zahl von 35 % erforderlich. Dieser Prozentsatz erscheint auf den ersten Blick nicht übertrieben; ein Punkt bedarf jedoch der Klärung. In der Diskussion über den Gesetzentwurf vom 13. Juli 1982 sagte der Minister, die Obergenze von 35 % entspreche ungefähr dem Mindestbetriebsniveau der Raffinerie und werde, da sie etwa 35 % des irischen Marktes entspreche, „die Last, die auf der Wirtschaft im allgemeinen und auf den Erdölfirmen [im besonderen] liegt, vermindern, solange eine wirtschaftlich ungünstige Lage besteht". Andererseits wurde geltend gemacht, daß „eine solche Begrenzung als ein Anzeiger für den nationalen strategischen Mindestbedarf in einer akuten Notlage wünschenswert ist". Im Hinblick auf die Gemeinschaftsverpflichtung, Vorräte zu halten, erscheint es mir in der Tat schwierig, eine Handelsbeschränkung zu rechtfertigen, um einen nationalen strategischen Mindestbedarf zu decken. Der Prozeßbevollmächtigte hat in der Sitzung ausgeführt, der Minister habe sagen wollen, was wirklich gewünscht werde, sei, die Menge abzusetzen, die der tatsächlichen Mindestbetriebskapazität der Raffinerie entspreche. Diese müsse weiter betrieben werden, so daß im Notfall die Produktion gesteigert werden könne. Die Produktion und die Mindestbetriebskapazität sind jedoch anscheinend aufgrund einer Verringerung der Nachfrage redu-

ziert worden, die 35 % dagegen geblieben. Welches ist nun die Mindestmenge, die erforderlich ist, um die Einrichtung betriebsfähig zu halten?

Die Frage des vorgeschriebenen Preises erfordert besondere Aufmerksamkeit zum Beispiel im Hinblick auf die Rechtssache *Duphar*. Mir leuchtet nicht recht ein, wie dieser Preis, der auf die Unkosten und Ausgaben der INPC gestützt wird, aus den bislang geltend gemachten Gründen gerechtfertigt sein könnte. Es ist jedoch Sache des nationalen Gerichts, Nachforschungen vor dem Hintergrund der Bestimmungen des Artikels 92 EWG-Vertrag anzustellen, der es, wenn er anwendbar ist, ermöglicht, daß Erzeugnisse zu wettbewerbsfähigen Preisen verkauft werden, und dadurch die Händler ermutigt, bei der Raffinerie in Whitegate zu kaufen; dies gilt jedoch wiederum nicht gerade für die größeren, sondern auch für die kleineren Firmen.

Ferner ist zu prüfen, ob diese Beschränkung, selbst wenn sie bei ihrer Einführung gerechtfertigt war, immer noch gerechtfertigt werden kann, wenn offensichtlich die Qualität verbessert und die Kosten und deshalb die Preise gesenkt worden sind und wenn möglicherweise andere Vorkehrungen für die Versorgung getroffen worden sind.

Eine derartige Beschränkung kann meines Erachtens in Zukunft nur insoweit gerechtfertigt werden, als sie den Bedarf an Erdöl für wichtige Dienstleistungen und Versorgungsbereiche sicherstellt.

Schließlich muß gefragt werden, ob die in Rede stehenden Vorschriften ein Mittel willkürlicher Diskriminierung oder eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen Mitgliedstaten darstellen.

Wie bereits ausgeführt, sind alle diese Fragen vom nationalen Gericht zu entscheiden. Nur wenn diese Vorraussetzungen erfüllt sind, kann die vorliegende Einfuhrbeschränkung aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung gerechtfertigt werden. Legt man weniger strenge Kriterien an, wird es allzu leicht, die Begriffe der öffentlichen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit so auszulegen, daß die Grundidee eines gemeinsamen Marktes zwischen Mitgliedstaaten geschwächt wird. Wie J. Burrough in dem Rechtsstreit *Richardson/Mellish* (1824) (2 Bing 229, S. 252) ausgeführt hat, ist die öffentliche Ordnung „ein sehr widerspenstiges Pferd, und wenn man es einmal besteigt, weiß man nie, wohin es einen tragen wird". Auch der Bereich der öffentlichen Sicherheit verlangt sorgfältige Aufmerksamkeit.

Aus diesen Gründen schlage ich vor, die vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Nationale Rechtsvorschriften, nach denen Importeure, die Erdölerzeugnisse in einen Mitgliedstaat einführen, verpflichtet sind, 35 % ihres Erdölbedarfs bei einer dem Staat gehörenden Raffinerie zu decken, sind nach Artikel 30 EWG-Vertrag verboten.

2. Derartige Rechtsvorschriften sind nach Artikel 36 aus Gründen der öffentlichen Sicherheit gerechtfertigt und somit nicht nach Artikel 30 verboten,

wenn sie aus anderen als wirtschaftlichen Gründen notwendig sind, um wesentliche Dienstleistungen und Lieferungen aufrechtzuerhalten. Sie sind zu diesem zweck nicht notwendig, wenn die erforderliche Erdölversorgung durch andere, die Einfuhren weniger einschränkende Maßnahmen wie die Haltung von Vorräten sichergestellt werden kann.

Über die den Parteien des Ausgangsverfahrens entstandenen Kosten des Vorabentscheidungsverfahrens ist im Rahmen des Ausgangsverfahrens zu befinden. Einer Entscheidung über die Kosten der Kommission und der Regierung des Vereinigten Königreichs bedarf es nicht.