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 1984 [1]

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.

kunne ske, før sagen var realitetsbehandlet, besluttede retten den 9. december 1982, at to spørgsmål måtte besvares, før retten kunne træffe afgørelse i sagen. Parterne var nået til en vis enighed med hensyn til de faktiske omstændigheder, hvilket fremgik af en erklæring, og retten bestemte, at omstændighederne som anført i erklæringen, samt en række nærmere bestemte dokumenter skulle indføjes i forelæggelsen. Resultatet blev den forelæggelseskendelse, der blev fremsendt til Domstolen den 31. marts 1983, idet forsinkelsen åbenbart skyldtes forgæves kære af rettens kendelse. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at bevisførelse og forhandling af sagens stridsspørgsmål endnu ikke har fundet sted.

Spørgsmålene lyder således:

»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?«

Ministerens bekendtgørelse af 25. august 1982, som blev afløst af en anden bekendtgørelse af 1. januar 1983, der siden har været gældende, blev udstedt i medfør af section 3 i Fuels (Control of Supplies) Acts af 1971 og 1982. Lovens section 3 som ændret bemyndiger ministeren til at træffe bestemmelse om regulering eller kontrol med erhvervelsen, forsyningen, distributionen eller markedsføringen af forskellige fueltyper og træffe bestemmelse om kontrol, regulering og begrænsning af eller forbud mod import eller eksport i tilfælde, hvor regeringen ved bekendtgørelse med hjemmel i lovens sektion 2 erklærer, at hensynet til almenvellet kræver, at der på det offentliges vegne udøves kontrol ved den pågældende minister. Section 2-bekendtgørelser er midlertidige; oprindelig gjaldt de i seks måneder, men 1982-loven hjemlede gyldighed i op til ét år, ligesom de kan holdes i kraft i medfør af en »forlængelsesbekendtgørelse«. Section 2-bekendtgørelser har været i kraft siden 1979.

Bekendtgørelserne af 1982 og 1983 i henhold til lovens section 3 er stort set af samme indhold. De kræver, at enhver, der til Irland indfører en række nærmere bestemte olietyper, er forpligtet til at aftage en vis procentdel af deres efter-

spørgsel fra Irish National Petroleum Corporation Limited (»INPC«), et statsejet selskab, som driver Irlands eneste olieraffinaderi, der ligger i Whitegate i grevskabet Cork. Den procentdel af efterspørgslen, der skal aftages fra INPC, defineres som lig med den procentdel af den pågældendes samlede efterspørgsel i et givet kvartal som produktionen i Whitegate-raffinaderiet udgør i forhold til den samlede efterspørgsel i det pågældende kvartal fra samtlige bekendtgørelsens adressater, dog at den mængde, der i et givet kvartal skal aftages, dels ikke kan overstige 35 % af den pågældendes samlede efterspørgsel efter samtlige olietyper, og dels ikke kan overstige 40 % af den samlede efterspørgsel efter en bestemt type. Prisen på den olie, der skal aftages, fastsættes af ministeren på grundlag af INPC's omkostninger i forbindelse med erhvervelse af råolien, transport, oplagring, raffinering og drift af raffinaderiet, herunder fortjeneste eller tab ved oliesalget, der skyldes valutakursændringer. Ifølge forelæggelseskendelsen kan de ekstraomkostninger, der afholdes af dem, der omfattes af købsforpligtelsen, dækkes ved højere salgspriser; for så vidt angår selskaber, der er omfattet af priskontrollovgivning, blev der givet hjemmel hertil ved bekendtgørelser, der med mellemrum udstedes af ministeren for handel og turisme. Det er således forbrugeren, der må bære de ekstra omkostninger.

I forelæggelseskendelsen anføres det, at INPC blev oprettet i juli 1979 for at forbedre olieforsyningssikkerheden i Irland. INPC har derfor med forskellige statslige olieselskaber indgået tidsbegrænsede kontrakter om levering af råolie, og i 1981 stod selskabet for omkring 10 % af Irlands olieforsyninger. Den af selskabet indkøbte råolie blev raffineret på Whitegate-raffinaderiet i Irland eller på raffinaderier i Det forenede Kongerige.

Raffinaderiet i Whitegate, der blev grundlagt for lidt over 20 år siden, var oprindelig ejet og drevet af Irish Refinery Company Limited og havde fire store olieselskaber som de eneste aktionærer. Oprindelig raffinerede virksomheden næsten hele det statslige behov, men da efterspørgslen steg, faldt produktionen til 50 % af den samlede efterspørgsel. I 1981 meddelte de fire olieselskaber, der ejede Irish Refinery Company Limited, ministeren for industri og energi, at de agtede at ophøre med raffinaderivirksomheden i Whitegate. Det synes at fremgå, at den irske regering søgte at overtale selskaberne til at fortsætte driften i Whitegate. Dette lykkedes dog ikke, og for at holde raffinaderiet i drift for at sikre forsyningerne købte den irske regering gennem INCP samtlige aktier i Irish Refinery Company Limited. Der er enighed om, at dersom regeringen ikke havde gjort det, ville raffinaderiet være blevet lukket, og alle forsyninger måtte i så fald nødvendigvis være kommet fra andre lande end Irland. Ligeledes prøvede regeringen uden held at nå til en aftale om et acceptabelt grundlag for salget af raffinaderiprodukter til olieselskaberne (der åbenbart ikke for alvor ønskede at aftage fra raffinaderiet); ministeren udstedte derfor de pågæl-

dende bekendtgørelser for at sikre, at raffinaderiet i Whitegate kunne blive drevet og få afsat sine produkter.

Sagsøgerne i sagen for den forelæggende ret er selskaber med hjemsted i Irland, der tilsammen udgør medlemskredsen i en handelssammenslutning, der er oprettet for at beskytte interesserne hos de irskejede virksomheder, der forhandler olieprodukter, og som enten udelukkende eller hovedsagelig driver virksomhed på det irske marked. Ifølge forelæggelseskendelsen forsyner de omkring 14 % af benzinmarkedet i Irland og en noget højere procentdel af oliemarkedet. Den øvrige del af det irske marked forsynes så godt som udelukkende af selskaber tilhørende multinationale grupper I sammenligning med dem er sagsøgerne relativt små selskaber.

Virkningen af bekendtgørelsen er således, at olieforhandlerne skal købe en procentdel af deres efterspørgsel, der er fastsat af de irske myndigheder, om end visse øvre grænser er fastsat, ligesom de er forpligtet til at betale den fastsatte pris, selv om den ligger over den gældende pris på det fri marked.

Den irske regering har anført, at artikel 30 tager sigte på at forhindre forskelsbehandling med det formål at beskytte indenlandske produkter i forhold til indførsler; eftersom der ikke er nogen indenlandsk forsyning med råolie i Irland, kan der højst være tale om, at en vis mængde olie, der kunne have været indført i raffineret tilstand, må indføres i form af råolie og skal købes efter raffinering i Irland.

Dette er for snæver en fortolkning af artikel 30. I sag 8/74 *Procureur du Roi* mod *Dassonville,* Sml. 1974, s. 837, præmis 5, er Domstolens definition af foranstaltninger med tilsvarende virkning ikke begrænset til foranstaltninger, der er forskelsbehandlende eller protektionistiske. Afgørende er det, om foranstaltningen kan hindre samhandelen inden for Fællesskabet. For en umiddelbar betragtning er den irske bekendtgørelse utvivlsomt i stand til at hindre samhandelen inden for Fællesskabet. I hvert fald er den klart forskelsbehandlende, for så vidt som den tvinger forhandlere til at aftage en procentdel af deres efterspørgsel fra et indenlandsk raffinaderi til en pris fastsat af myndighederne.

Synspunktet støttes imidlertid også på den passus i Domstolens dom i sag 120/78 *Rewe* mod *Bundesmonopolverwaltung für Branntwein,* Sml. 1979, s. 649, hvor det anerkendes, at

»hindringer for samhandelen inden for Fælleskabet, der beror på forskelle i de nationale lovgivninger vedrørende afsætningen af de pågældende produkter, må accepteres i det omfang, disse bestemmelser er uomgængeligt nødvendige af hensyn til især en effektiv skattekontrol, beskyttelse af den offentlige sundhed, god handelsskik og forbrugerbeskyttelse«.

Den irske regering har anført, at Domstolen således har anerkendt, at der gives undtagelser fra artikel 30, der er ganske forskellige fra de i artikel 36 opstillede. Opretholdelsen af en national olieraffineringskapacitet, »landets livsnerve«, hvis opretholdelse er et krav, der ligger over og går forud for samtlige almindelige økonomiske hensyn, kan også udgøre sådan en undtagelse.

Imidlertid optræder denne del af Domstolens dom i et afsnit, der omhandler

den situation, at der ikke foreligger fælles regler om produktion og afsætning af den pågældende vare, og at hindringerne »beror på« forskelle i de nationale lovgivninger. Disse betingelser er på ny klart anført i præmis 25 i Domstolens dom i sag 16/83 *(Prantl,* Sml. 1984, s. 1327). I nærværende sag er forholdet et andet. Der foreligger et væld af direktiver og beslutninger fra Fællesskabet om olieforsyningen [1], ligesom de pågældende hindringer ikke uden videre beror på forskelle mellem de nationale lovgivninger. En direkte begrænsning i adgangen til forsyninger og en prisforpligtelse bør efter efter min opfattelse på ingen måde indgå i opregningen af uomgængelige betingelser som anført det nævnte sted i dommen, heller ikke selv om talen er om en så vigtig vare som olie, og heller ikke selv om man antager, at opregningen ikke er fuldstændig.

Traktatens artikel 31, den anden artikel, der er nævnt i forelæggelseskendelsen, synes ikke længere at være relevant for nærværende problem. Som anført i sag 7/61 *Kommissionen* mod *Italien,* Sml. 1954-1964, s. 271, og i sag 13/68 *Salgoil* mod *Italien,* Sml. 1965-1968, s. 553, er der tale om en standstill-bestemmelse i en overgangsperiode. Med virkning fra den 1. januar 1975, fra hvilken dato foranstaltninger med tilsvarende virkning senest afskaffes, jfr. artikel 43 i akten vedrørende Irlands tiltrædelse af EF, trådte det generelle forbud i artikel 30 i kraft.

Det er herefter min opfattelse, at det første spørgsmål, der angår artikel 30 uden hensyn til artikel 36, skal besvares bekræftende.

Irlands regering og INPC har anført, at Domstolen ikke bør besvare det andet forelagte spørgsmål, i det væsentlige fordi sagen endnu ikke er realitetsbehandlet. Jeg kan ikke tiltræde dette anbringende. Med spørgsmålets første del søges det fastslået, om det indførte system i sig selv er begrundet i hensynet til »den offentlige orden« eller »den offentlige sikkerhed«, jfr. artikel 36; for det tilfælde, at spørgsmålets første del bliver besvaret benægtende, søges det med spørgsmålets anden del fastslået, hvad det er for hensyn, som den nationale domstol skal lægge til grund ved afgørelsen af, om systemet, således som det er udformet og anvendes, kan begrundes i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed. Det forhold, at sagen ikke er realitetsbehandlet, begrænser præcisionen af Domstolens svar, men der er i nærværende sag et tilstrækkeligt klart grundlag af ubestridte kendsgerninger, der gør det muligt for Domstolen at give en vejledning ved sin besvarelse af spørgsmålene. High Court var efter min opfattelse berettiget til at forelægge det andet spørgsmål på den skete måde og på dette trin af sagsbehandlingen.

Vedrørende dette andet spørgsmål har på den ene side den irske regering og INPC og på den anden side sagsøgerne i hovedsagen og Kommissionen indtaget bestemte og klart uforenelige synspunkter.

1 — Direktiverne 68/414 af 20. 12. 1968, (EFT 1968 II, s 575), 72/425 af 19. 12. 1972 (EFT af 28. 12. 1972, s. 22), 73/238 af 24. 7. 1973 (EFT L 228, 1973, s. 1) og beslutningerne 68/416 af 20. 12. 1968 (EFT 1968 II, s. 580), 77/186 af 14. 2. 1977 (EFT L 61, 1977, s. 23, som ændret ved beslutning 79/879 af 22 10. 1979, EFT L 270, 1979, s 58), 77/706 af 7 11. 1977 (EFT L 292, 1977, s. 9), 78/890 af 28. 9. 1978 (EFT L 311, 1978, s. 13) og 79/639 af 15. 6 1979 (EFT L 183, 1979, s 1).

De førstnævnte har anført, at købsforpligtelsen til faste priser, der dækker INPC's omkostninger, utvivlsomt er begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, et spørgsmål, der efter deres opfattelse udelukkende afgøres af de nationale regeringer. Forpligtelsen er begrundet, idet den er en del af den livsvigtige proces, der består i at sikre olieforsyninger. Irland er i den henseende i en sårbar situation, især i tilfælde af akut mangel på råolie eller under en krise, der kan føre til krig, eftersom landet er alliancefrit og især ikke er medlem af NATO. Landet er særdeles afhængigt af olie som energikilde, men har ingen indenlandske forekomster af råolie; ligeledes er Irland i meget høj grad afhængig af Det forenede Kongerige og de større olieselskaber med hjemsted dér; landet har haft vanskeligt ved at opretholde olielagre, og dersom det ikke havde reddet raffinaderiet i Whitegate, ville der ikke have været noget raffinaderi i Irland; de store olieselskaber ville nægte at købe olie fra Whitegate efter 1981, medmindre de blev forpligtet til det i henhold til en ordning, der var rimelig i og med, at den skulle gælde samtlige selskaber. Regeringens forholdsregler er på ingen måde af økonomisk art, de er under alle omstændigheder midlertidige og vil blive ændret, så snart andre forholdsregler kan træffes.

Kommissionen og sagsøgerne har i modsætning hertil anført, at forholdsreglerne simpelt hen er en restriktion af økonomisk art, der er pålagt af økonomiske grunde. Den har intet at gøre med den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed. Den har entydig karakter af en plan, der skal sikre, at råolie, der indføres i Irland for at blive raffineret, (hvilket regeringen naturligvis er berettiget til at gøre) kan afsættes uden økonomisk tab ved pålæg af en aftagerforpligtelse (hvilket regeringen ikke er berettiget til at gøre i henhold til sine traktatforpligtelser). Det kan vel ikke udelukkes, at den offentlige orden og den offentlige sikkerhed kan retfærdiggøre begrænsninger i olieindførslen, men det er dog ikke lykkedes den irske regering at godtgøre, at der foreligger nogen trussel mod den offentlige sikkerhed, hvis de her omhandlede produkter går uden om Whitegate. Kommissionen har desuden understreget, at købsforpligtelsen ikke vil være effektiv, når det gælder om at undgå eller imødegå en truende mangel på olieforsyninger. Hvad der forårsager en sådan krise, er mangel på råolie, og den blotte omstændighed, at man råder over et raffinaderi, er ikke til nogen hjælp, navnlig fordi der i Fællesskabet er en overkapacitet på raffinaderiområdet. Den virkelige løsning består i at opretholde tilstrækkelige lagre i overensstemmelse med forpligtelserne i henhold til EF-direktiver, suppleret med langtidskontrakter om forsyning af råolie, der glimrende kan raffineres andre steder i EF.

Det forenede Kongeriges regering, der er indtrådt som intervenient, har anført, at selv om undtagelser fra princippet om de frie varebevægelser skal fortolkes snævert, skal de dog ikke fortolkes således, at de ingen virkning har. Man må søge at opnå en balance mellem ønsket om at fremme de frie varebevægelser og ønsket om at beskytte statens berettigede og grundlæggende interesser. Selv om økonomiske interesser kan være beskyttede i henhold til artikel 36, må de ikke indebære en forskelsbehandling eller

gå så vidt, at de udgør en skjult begrænsning af samhandelen. Den offentlige sikkerhed er et tilstrækkelig vidt begreb til at sikre opretholdelsen af livsvigtige offentlige funktioner eller til at sikre, at det offentliges virksomhed kan fungere sikkert og effektivt.

Efter min opfattelse viser stridsspørgsmålene under denne sag — måske endda i højere grad end i nogen anden sag — vigtigheden af tre principper, der længe er blevet fremhævet af Domstolen, nemlig at forbudet mod kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning er et af de grundlæggende mål, som Fællesskabet søger at virkeliggøre, at undtagelserne i artikel 36 ikke på nogen måde må gives en vid fortolkning, og at undtagelserne ikke kan påberåbes til støtte for restriktioner af økonomisk art, men skal begrundes på en anden måde. Dette sidste fremgår efter min opfattelse uafhængigt — men bestyrkes også — af andet punktum i artikel 36. En medlemsstat skal således ikke på nogen måde under henvisning til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed med retsvirkning kunne påberåbe sig, hvad der ved nærmere eftersyn viser sig at være en beskyttelse af en væsentlig økonomisk interesse. Som det blev anført i sag 238/82 *Duphar* mod *Nederlandene* (dom af 7. 2. 1984, Sml. 1984, s. 523) indeholder artikel 36 ikke hjemmel til en foranstaltning, »som især har et budgetmæssigt formål«.

Alligevel gælder det om indførselsrestriktioner, der i medfør af artikel 36 er undtaget fra forbudet i artikel 30, at de uundgåeligt opstår i en økonomisk sammenhæng, og allerede derfor falder de ind under artikel 30. Det forhold, at artikel 36 omfatter beskyttelsen af industriel og kommerciel ejendomsret, er det nærliggende eksempel herpå. Beskyttelsen af sådan ejendomsret er af stor økonomisk vigtighed; alligevel kan den beskyttes af ikke-økonomiske grunde, såsom i hensynet til at fremme innovation, undgå forveksling af varer og at undgå, at resultater af en intellektuel indsats plagieres. Og dette er ikke noget isoleret eksempel. De andre undtagelser kan ligeledes foreligge og afgive støtte, så længe de ikke »påberåbes på grund af økonomiske forhold« for nu at anvende et ganske velanbragt udtryk fra artikel 2, stk. 2, i Rådets direktiv 64/221 af 25. april 1964 (EFT 1963-1964, s. 109).

Pligten til at aftage en bestemt procentdel af efterspørgslen efter olie til en fastsat pris har utvivlsomt virkninger af økonomisk art og er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion. Dersom den virkelig var gennemført »på grund af økonomiske forhold« med protektionistisk sigte, ville den klart nok ikke være omfattet af artikel 36 og derfor være forbudt.

Alligevel må man i den nuværende situation medgive, at tilvejebringelsen af tilstrækkelige olieforsyninger er af afgørende betydning for nationens velfærd, for opretholdelsen af livsvigtige funktioner og forsyninger. Staten har en grundlæggende og — når de rigtige midler anvendes — legitim interesse i at beskytte olieforsyningen, der for en række formåls vedkommende ikke lader sig erstatte af andre varer, hvorfor olien kan siges at være forskellig fra andre varer, som der er blevet henvist til.

Det er under sagen indgående blevet drøftet, om Irlands forholdsregler for at

beskytte sin olieforsyning kan siges at falde ind under »den offentlige orden« eller »den offentlige sikkerhed«. Begrebet »den offentlige orden« synes at være det mest rummelige af de to, da det dækker statens grundlæggende interesser og derfor er tilstrækkelig vidt til eksemplevis at dække — som tilfældet var det i sag 7/78 *Anklagemyndigheden* mod *Thompson*, Sml. 1978, s. 2247 — beskyttelsen af retten til at slå mønt.

Begrebet »den offentlige sikkerhed« er utvivlsomt ikke begrænset til den ydre militære sikkerhed, som i det store og hele omfattes af traktatens artikler 223-225, der ikke er blevet påberåbt under sagen. Begrebet er efter min opfattelse heller ikke begrænset til at omfatte den indre sikkerhed, forstået som opretholdelsen af lov og orden, der ikke omfattes af »alvorlige indre uroligheder, der forstyrrer den offentlige orden«. jfr. artikel 224, om end det kan omfatte sådanne forhold. Opretholdelsen af livsvigtige olieforsyninger kan efter min opfattelse efter omstændighederne omfattes af »den offentlige sikkerhed« for så vidt den er af afgørende betydning for det modernes samfundslivs stabile og uforstyrrede gang. Hvis jeg ikke var nået til denne opfattelse, ville mit resultat have været, at olieforsyningen efter omstændighederne kunne være omfattet af »den offentlige orden«.

Imidlertid ser vi her kun problemets overflade. Dersom det er muligt, at begrænsninger i olieimporten kan være begrundet i hensynet til beskyttelsen af den offentlige sikkerhed eller den offentlige orden, således som det er min opfattelse, kan det spørgsmål rejses, om sagens konkrete begrænsninger kan begrundes således. Ved besvarelsen af dette spørgsmål må der tages hensyn til grundene til samt nødvendigheden og virkningen af de pålagte mængde- og prismæssige begrænsninger. Det er af denne grund umuligt at give et bekræftende svar på spørgsmål 2 a) blot ved at se på bekendtgørelsens ordlyd. Dersom spørgsmålet skulle besvares alene på grundlag af kendelsen og de ubestridte kendsgerninger, ville jeg personligt ikke finde det godtgjort, at de pågældende begrænsninger var begrundet. Imidlertid er det efter min opfattelse forkert på sagens nuværende trin alene at besvare spørgsmålet på grundlag af disse omstændigheder. Retten har gjort det klart, at der hverken er foretaget bevisførelse eller egentlig domsforhandling, og det forekommer mig, at de sagsøgte har et krav på, at sagens omstændigheder oplyses fuldt ud, inden en endelig afgørelse træffes.

Jeg forstår retten således, at den (dersom spørgsmål 2 a) ikke uden videre kan besvares) ønsker vejledning med hensyn til de betragtninger, der skal lægges til grund.

Det er for det første klart, at det påhviler medlemsstaten at bevise, at de konkret foreliggende begrænsninger var begrundet i de tre principper, som jeg har nævnt, hvilket slet ikke er nogen let bevisbyrde. I modsætning til, hvad der tilsyneladende er den irske regerings opfattelse, er det ingen tilstrækkelig begrundelse blot at henvise til, at regeringen efter sit skøn besluttede at træffe de konkrete forholdsregler.

Ved spørgsmålets besvarelse må der ses bort fra eventuelle økonomiske fordele, hvor ønskelige de i sig selv måtte være. Således gælder det om beskyttelsen af beskæftigelsen, forbedringer i betalings-

balancen, den økonomiske gevinst og ønskeligheden af dels at bevare den indenlandske industri, dels af handelsmæssige grunde at undgå at købe udenlandsk, at dette ikke kan antages at begrunde forholdsreglerne.

For det andet gælder det, at de gennemførte forholdsregler efter min opfattelse ikke kan være begrundet, dersom der består andre løsninger, der ikke indebærer en begrænsning i retten til at indføre fra andre medlemsstater, eller sådanne nemt kan gennemføres. Det er i denne sammenhæng nødvendigt at tage hensyn ikke blot til kontrakter, der nemt kunne indgås med andre olieselskaber, men også til de rettigheder og forpligtelser, der består i henhold til Fællesskabets ordninger. Jeg henviser her ikke blot til »den grundsætning om fællesskabssolidaritet, der er led i Fællesskabets fundament« (sag 77/77, *BP* mod *Kommissionen,* Sml. 1978, s. 1513, præmis 15), og til traktatens almindelige bestemmelser, men også til de direktiver og forordninger, som jeg tidligere har henvist til.

Således gælder det ifølge direktiv 72/425, at medlemsstaterne er forpligtet til at opretholde minimumslagre af olie, der svarer til mindst 90 dages gennemsnitligt forbrug — sådanne forsyninger skal være til stede enten i den pågældende medlemsstat eller i en anden medlemsstat efter aftale med dennes regering, der er forpligtet til ikke at gribe ind i forsyningernes overførsel til den medlemsstat, på hvis vegne de opbevares. Dersom der opstår vanskeligheder med Fællesskabets olieforsyninger, er der truffet bestemmelse om konsultationer mellem medlemsstaterne, ligesom der skal ske koordination af de foranstaltninger, der træffes af dem. Kommissionen bemyndiges til i tilfælde af, at der opstår vanskeligheder med forsyningen af råolie eller olieprodukter, at underkaste handelen inden for Fællesskabet en ordning med eksportlicenser. Princippet er udtrykt i præamblen til beslutning 77/186, hvor det hedder, at »i overensstemmelse med principperne om solidaritet og ikke-forskelsbehandling skal der ske en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af den belastning, der opstår ved underskud i forsyningerne med mineralolie og mineralolieprodukter«. Der er ligeledes hjemmel for at tildele eller kræve begrænsninger i forbruget og til at give særlige aftagergrupper fortrin ved olieforsyningen.

Disse foranstaltninger er meget vidtgående, når det gælder om at sikre, at olieknaphed i Fællesskabet imødegås på fællesskabsplan. Dersom de giver tilstrækkelige garantier for en medlemsstat med hensyn til dens sandsynlige behov i en nødsituation, kan yderligere forholdsregler efter min opfattelse ikke begrundes i henhold til traktatens artikel 36 (se sag 35/76 *Simmenthal* mod *Ministero delle Finanze,* Sml. 1976, s. 1891, og sag 5/77, *Tedeschi,* Sml. 1977 s. 1555). Dersom det forholder sig således, at Irland ikke har opretholdt disse lagre, må konklusionen blive den samme, eftersom landet utvivlsomt skulle have gjort det, medmindre dette skyldtes forhold, der lå ganske uden for landets kontrol.

Dersom lagre til 90 dages forbrug ikke anses for tilstrækkelige og disse foranstaltninger ikke anerkendes som en passende garanti, må det spørges, hvorfor man ikke kunne have opretholdt større lagre for at sikre en passende reserve.

Irland er endvidere medlem af Det Internationale Energiagentur, der er oprettet ifølge beslutning truffet af rådet for Organisationen for økonomisk Samarbejde og Udvikling. Det internationale energiprogram, der er vedtaget af denne myndighed, tilsigter at der dels træffes forholdsregler til at sikre tilstrækkelige forsyninger, dels at der træffes hasteforanstaltninger i tilfælde, hvor et deltagende land udsættes for eller må antages at blive udsat for en nedgang i olieforsyningerne.

For det tredje gælder det, at forholdsreglerne ikke kan begrundes, medmindre de virkeliggør det, der er formålet med den offentlige sikkerhed. Som af Kommissionen anført er det tvivlsomt, om selve tilstedeværelsen af et raffinaderi nødvendigvis medfører dette. De kritiske situationer opstår, når der er mangel på råolie. Dersom en stat afskærer forsyningerne med råolie, er det ikke til megen hjælp at have et raffinaderi. I tider, hvor der er rigeligt med råolie, består der angiveligt i hvert fald et overskud af raffinaderikapacitet i Fællesskabet, således at man kan skaffe sig raffinerede olieprodukter. Selv om det derfor måtte være af afgørende betydning at afskære forhandlerne fra at aftage op til 35 % af deres forsyninger fra andre kilder end Whitegate for at holde raffinaderiet i drift, så følger det ikke heraf, at Whitegate i nødsfald vil være i stand til at sikre forsyningen; tværtimod kan det forholde sig således, at leverandører af raffinerede olieprodukter ikke er i stand til eller villige til at træde til, når deres andel af indførslerne er blevet nedsat.

Der opstår også spørgsmål om, hvorvidt det er nødvendigt at tvinge forhandlerne til overhovedet at aftage fra INPC. Regeringen har fremlagt sine grunde til, at det forholder sig således, hvilket må undersøges nærmere, især spørgsmålet om, hvorvidt olieselskaberne ikke vil foretage køb, medmindre de er tvunget til at gøre det, eller hvilken andel af Whitegate's produktion der under alle omstændigheder ville blive aftaget frivilligt ikke blot af de store, men også af de små selskaber.

For det fjerde gælder det, at de trufne forholdsregler skal stå i rimeligt forhold til det formål, der søges virkeliggjort. Det kræver blandt andet, at den fastsatte størrelse på 35 % undersøges. Tilsyneladende er dette ikke en overdreven procentdel, men én omstændighed kræver dog nærmere undersøgelse. Under behandlingen af forslaget den 12. juli 1982 anførte ministeren, at den øvre grænse på 35 % omtrent svarede til raffinaderiets minimale driftsniveau og ville — fordi tallet repræsenterer omkring 35 % af det irske marked — »mindske byrden for økonomien i almindelighed og for olieselskaberne, så længe økonomien er ude af balance« På den anden side blev det fremhævet, at »en sådan grænse var ønskelig, idet den gav et holdepunkt for de minimale strategiske nationale krav i en akut nødsituation«. I betragtning af fællesskabsforpligtelsen til at opretholde lagre, finder jeg det ærlig talt vanskeligt at begrunde en begrænsning i handelen for at imødekomme minimale strategiske nationale krav. I retsmødet blev det gjort klart, således som ministeren tilsyneladende antyder det, at det, man i virkeligheden tilstræber, er at sælge den mængde, der svarer til raffinaderiets minimale effektive driftskapacitet. Det skal holdes i drift, således at produktionen fra det i nødstilfælde kan forøges. Imidlertid synes der at fremgå, at produktionen og den minimale driftskapacitet er blevet nedsat som følge af en tilbagegang i efterspørgslen, selv om kravet om de

35 % stadig består. Hvilken mængde udgør den krævede minimumstørrelse for at holde virksomheden i drift?

Spørgsmålet om den pris, der er fastsat, kræver særlig opmærksomhed i lyset af eksempelvis *Duphar*-sagen. Jeg har vanskeligt ved at se, hvorledes denne pris, der hviler på omkostninger og udgifter afholdt af INPC, kan begrundes i de argumenter, vi hidtil har hørt, men det tilkommer den nationale ret at tage stilling hertil på baggrund af bestemmelserne i traktatens artikel 92, der — såfremt den finder anvendelse — kan muliggøre, at produkter sælges til konkurrencedygtige priser og således opmuntrer forhandlere til at foretage køb fra Whitegate — igen ikke blot for de store, men også for de små virksomheders vedkommende.

Det er også på sin plads at spørge, hvorvidt begrænsningen — selv om den var begrundet, da den blev indført — stadig er det i betragtning af, at kvaliteten øjensynlig er blevet forbedret og omkostningerne, og hermed priserne, er blevet nedsat, og andre forsyningsordninger muligvis kunne have været gennemført.

Endvidere kan en sådan begrænsning efter min opfattelse kun begrundes i det omfang, hvor den beskytter et oliebehov til livsvigtige tjenester og forsyninger.

Endelig må der spørges, om disse forholdsregler udgør et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult restriktion i samhandelen mellem medlemsstater.

Som det allerede er gjort klart, er det den nationale rets opgave at afgøre alle de nævnte spørgsmål. Imidlertid er det kun, såfremt disse kriterier er opfyldt, at denne begrænsning af indførslerne kan begrundes under hensyn til den offentlige sikkerhed eller den offentlige orden. Dersom mindre strenge kriterier lægges til grund, vil det være alt for let at gøre brug af »den offentlige orden« og »den offentlige sikkerhed« på en måde, der underminerer den grundlæggende tanke om et fælles marked mellem medlemsstaterne. Som Burrough J. anførte det i sagen *Richardson* mod *Mellish* (1824) (2 Bing 229, s. 252) er den offentlige orden »en meget uregerlig hest, og når man én gang sidder op på den, ved man aldrig, hvorhen den bringer én«. Muligvis bør man være lige så forsigtig ved fastlæggelsen af området for »den offentlige sikkerhed«.

Det er derfor min opfattelse, at de forelagte spørgsmål bør besvares på følgende måde:

1. National lovgivning, der kræver af importører af olieprodukter til en medlemsstat, at de aftager indtil 35 % af deres efterspørgsel efter olie fra et statsejet olieraffinaderi, er omfattet af forbudet i traktatens artikel 30.

2. En sådan lovgivning kan være begrundet i henhold til artikel 36 under hensyn til den offentlige sikkerhed og således ikke være udelukket i

henhold til artikel 30, såfremt den er nødvendig af ikke-økonomiske grunde for at opretholde livsvigtige tjenester og forsyninger. Hensynet til dette formål er ikke opfyldt, såfremt de påkrævede olieforsyninger kan sikres på andre måder, der griber mindre ind i indførslerne, såsom ved at opretholde lagre.

Parternes omkostninger i forbindelse med forelæggelsen skal afgøres i forbindelse med hovedsagen. Der træffes ingen afgørelse med hensyn til de omkostninger, der afholdes af Kommissionen og Det forenede Kongeriges regering.