produkten waarvoor een dergelijke regeling geldt, mogen niet groter zijn dan wat overeenkomt met de minimale bevoorrading die ter waarborging van de openbare veiligheid van de betrokken staat noodzakelijk is, noch hoger liggen dan het produktienievau dat vereist is om met het oog op een crisissituatie over voldoende raffinagecapaciteit te kunnen blijven beschikken en om voortdurend de verwerking mogelijk te maken van de aardolie waarvoor de betrokken staat leveringscontracten op lange termijn heeft gesloten.

Mackenzie Stuart Koopmans Bahlmann Galmot

Pescatore O'Keeffe Bosco Due Everling

Uitgesproken ter openbare terechtzetting te Luxemburg op 10 juli 1984.

De griffier
voor deze

D. Louterman

Administrateur

De president

A. J. Mackenzie Stuart

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN VAN 10 APRIL 1984 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Op 1 september 1982 stelden Campus Oil Limited en vijf andere handelsmaatschappijen in aardolieprodukten beroep in bij de Ierse High Court tegen de minister van Industrie en Energie, Ierland, de Attorney General en de Irish National Petroleum Corporation Limited (hierna: INPC). Zij vorderden een verklaring voor echt, dat de Fuel (Control of Supplies) Order 1982 (SI nr. 280 van 1982) onverenigbaar was met de artikelen 30 en 31 EEG-Verdrag en bijgevolg ongeldig. Zij vorderden voorts een voorlopig verbod aan verweerders om de Order, hangende de procedure, ten uitvoer te leggen.

Ondanks het bezwaar van verweerders, dat verwijzing naar het Hof van Justitie krachtens artikel 177 EEG-Verdrag

1 — Vertaald uit het Engels.

voorbarig was zolang de feiten niet waren vastgesteld, verklaarde de High Court op 9 december 1982, dat zij, om uitspraak te kunnen doen, een beslissing nodig had over een tweetal prejudiciële vragen. Partijen hadden overeenstemming bereikt over een beperkt aantal, in een schriftelijke verklaring opgenomen feiten en de High Court beval dat deze verklaring en andere met name genoemde stukken in de verwijzingsbeschikking zouden worden opgenomen. Die beschikking werd het Hof toegezonden op 31 maart 1983; de vertraging is blijkbaar veroorzaakt door een tegen de beschikking van de nationale rechter ingesteld beroep, dat echter faalde. Volgens de verwijzingsbeschikking hebben partijen hun bewijsmiddelen en argumenten met betrekking tot de punten in geschil nog niet voor de High Court uiteen kunnen zetten.

De voorgelegde vragen luiden als volgt:

1. Moeten de artikelen 30 en 31 EEG-Verdrag aldus worden uitgelegd, dat zij van toepassing zijn op een regeling als vastgesteld bij de Fuels (Control of Supplies) Order 1982, krachtens welke degenen die olieprodukten in een Lid-Staat van de Europese Economische Gemeenschap (in casu Ierland) invoeren, 35 % van de door hen benodigde aardolieprodukten van een staatssraffinaderij moeten betrekken?

2. Zo ja, moeten de begrippen „openbare orde" en „openbare veiligheid" in artikel 36 EEG-Verdrag met betrekking tot een regeling als bovenbedoeld besluit van 1982 aldus worden uitgelegd, dat

   a) een dergelijke regeling krachtens artikel 36 EEG-Verdrag aan het toepassingsgebied van de artikelen 30 tot en met 34 wordt onttrokken, of

   b) daaraan onder bepaalde, en zo ja onder welke omstandigheden kan worden onttrokken?

De Fuel (Control of Supplies) Order 1982 (hierna: het besluit van 1982), dat door de bevoegde minister werd vastgesteld op 25 augustus 1982 en op 1 januari 1983 werd vervangen door een besluit dat thans nog geldt, berust op section 3 van de Fuels (Control of Supplies) Act 1971 (hierna: de wet van 1971), zoals gewijzigd bij de wet van 1982. Luidens section 3 van de wet van 1971 kan de minister maatregelen treffen ter regulering of controle van de aankoop, de aanvoer, de distributie of de verhandeling van brandstoffen, alsmede maatregelen die ertoe strekken de invoer of de uitvoer te controleren, te reguleren, te beperken of te verbieden, wanneer de regering bij een krachtens section 2 van de wet genomen besluit verklaart, dat in het algemeen belang controle door de minister namens de staat vereist is. Een besluit krachtens section 2 geldt slechts voor een beperkte periode, die aanvankelijk zes maanden bedroeg, doch krachtens de wet van 1982 kan worden vastgesteld op twaalf maanden en door een „continuance order" kan worden verlengd. Sinds 1979 zijn er besluiten krachtens section 2 van kracht geweest.

De krachtens section 3 van de wet van 1971 vastgestelde besluiten van 1982 en 1983 hebben in wezen dezelfde strekking. Zij verplichten eenieder die in Ierland bepaalde, met name genoemde aardolieprodukten importeert, een bepaald percentage van zijn behoeften te dekken

bij de INPC, een staatsbedrijf dat de enige olieraffinaderij in Ierland, te Whitegate in het graafschap Cork, exploiteert. De betrokkene dient van de produkten die hij in een bepaald kwartaal nodig heeft, een percentage van de INPC te betrekken dat overeenstemt met de verhouding tussen de produktie van de raffinaderij te Whitegate en de totale vraag naar dat produkt gedurende dezelfde periode van al degenen waarop het besluit van toepassing is; deze aankoopverplichting is evenwel berperkt tot 35 % van alle door de betrokkene in totaal benodigde aardolieprodukten of 40 % van zijn totale behoefte aan een bepaald aardolieprodukt. De prijs van aan te kopen produkten wordt vastgesteld door de minister, rekening houdend met de kosten die de INPC moet maken wegens de aankoop van ruwe olie, het vervoer, de opslag en de verwerking ervan en de exploitatie van de raffinaderij, met inbegrip van winsten of verliezen bij de verkoop van aardolieprodukten in verband met wijzigingen in de wisselkoersen. Volgens de verwijzingsbeschikking kunnen degenen op wie de aankoopverplichting rust, de hieruit voortvloeiende extra kosten in hun verkoopprijzen doorberekenen; ten aanzien van maatschappijen die aan een wettelijke prijsbeheersing onderworpen zijn, worden door de minister van Handel en Toerisme van tijd tot tijd de nodige maatregelen getroffen. De extra kosten komen dus voor rekening van de afnemer.

Luidens de verwijzingsbeschikking is de INPC in 1979 opgericht teneinde de Ierse oliebevoorrading beter veilig te stellen. Hiertoe heeft zij langlopende overeenkomsten voor de levering van ruwe olie gesloten met verschillende staatsoliemaatschappijen; in 1981 nam zij ongeveer 10 % van de Ierse aardolievoorziening voor haar rekening. De door har gekochte ruwe olie werd geraffineerd in Ierland in de raffinaderij te Whitegate of in Britse raffinaderijen.

De pas ruim 20 jaar geleden gebouwde raffinaderij te Whitegate was oorspronkelijk eigendom van en werd geëxploiteerd door de Irish Refinery Company Limited, waarvan de aandelen destijds in handen waren van vier grote oliemaatschappijen. Aanvankelijk dekte de raffinaderij nagenoeg de gehele Ierse behoefte, doch door de toegenomen vraag daalde het aandeel tot 50 % van de totale behoeften. In 1981 deelden de vier aandeelhouders van Irish Refinery Company Limited de minister van Industrie en Energie mee, dat zij voornemens waren de raffinaderij te Whitegate te sluiten. De Ierse regering trachtte de oliemaatschappijen te overreden de raffinaderij in bedrijf te houden. Na vruchteloze onderhandelingen en om de raffinaderij toch open te houden teneinde de bevoorrading veilig te stellen, verwierf de Ierse regering via de INPC alle aandelen van de Irish Refinery Company Limited. Had de Ierse regering dit niet gedaan, dan is het wel zeker dat de raffinaderij zou zijn gesloten en dat alle olieprodukten in Ierland hadden moeten worden ingevoerd. Nadat de minister ook tevergeefs had geprobeerd om in onderling overleg tot een aanvaardbare basis te komen voor de verkoop van de raffinaderijprodukten aan de oliemaatschappijen (die er kennelijk niet voor voelden om van die raffinaderij te kopen), stelde hij de bestreden besluiten vast om te verze-

keren dat de raffinaderij te Whitegate in bedrijf kon blijven en haar produkten kon afzetten.

Verzoeksters in het hoofdgeding zijn in Ierland gevestigde vennootschappen die tezamen de leden vertegenwoordigen van een handelarenvereniging die tot doel heeft de belangenbehartiging van Ierse handelsondernemingen in olieprodukten, die uitsluitend of hoofdzakelijk op de Ierse markt opereren. Volgens de verwijzingsbeschikking voorzien zij in ongeveer 14 % van de Ierse vraag naar benzine en in een iets hoger percentage van de vraag naar andere aardolieprodukten. Voor de rest wordt de Ierse markt vrijwel uitsluitend bevoorraad door maatschappijen die deel uitmaken van multinationale concerns. Vergeleken met deze laatste zijn verzoeksters betrekkelijk kleine maatschappijen.

Het gevolg van het bestreden besluit is derhalve, dat oliehandelaren een door de Ierse autoriteiten vastgesteld percentage van de door hen benodigde aardolieprodukten — zij het tot een bepaald maximum — van de INPC moeten betrekken, en dat zij de vastgestelde prijs moeten betalen, ook wanneer die boven de prijs op de vrije markt ligt.

Volgens de Ierse regering heeft artikel 30 tot doel, discriminatie — in de vorm van bescherming van binnenlandse produkten tegen importen — te voorkomen; aangezien Ierland geen eigen binnenlandse oliebronnen heeft, is er in casu niet meer aan de hand dan dat een zekere hoeveelheid olie, die ook in de vorm van geraffineerde produkten had kunnen worden ingevoerd, in ruwe vorm het land moet binnenkomen en na aldaar te zijn geraffineerd, moet worden gekocht.

Hiermee wordt artikel 30 wel al te restrictief uitgelegd. In zaak 8/74 (Dassonville, Jurispr. 1974, blz. 837, r.o. 5) beperkt het Hof zijn definitie van maatregelen van gelijke werking niet tot discriminerend of protectionistisch optreden. Waar het op aankomt, is of de maatregel de intracommunautaire handel kan belemmeren. Op het eerste gezicht kan het Ierse besluit stellig de intracommunautaire handel belemmeren. In ieder geval is het discriminerend, voor zover de handelaren worden gedwongen een percentage van hun behoeften te dekken door zich tegen een door de overheid vastgestelde prijs bij de staatsraffinaderij te bevoorraden.

Er wordt echter ook een beroep gedaan op het arrest van het Hof in zaak 120/78 (Rewe, Jurispr. 1979, blz. 649), waarin het Hof overwoog:

„Belemmeringen van het intracommunautaire verkeer als gevolg van disparitei-ten van de nationale wettelijke regelingen op de verhandelingen der betrokken produkten, moeten worden aanvaard voor zover dringende behoeften, onder meer verband houdend met de doeltreffendheid der fiscale controles, de bescherming van de volksgezondheid, de eerlijkheid der handelstransacties en de bescherming van consumenten, ze noodzakelijk maken."

Volgens de Ierse regering heeft het Hof daarmee erkend, dat er nog andere uitzonderingen op artikel 30 bestaan naast die welke in artikel 36 worden genoemd. Het behoud van een nationale olieraffinagecapaciteit, „het hartebloed van het land", waarvan de instandhouding voorrang heeft boven alle gewone economische factoren, kan haars inziens ook zo'n uitzondering zijn.

De aangehaalde overweging van het Hof maakt echter deel uit van een passage

van het arrest, die betrekking heeft op een situatie waarin geen gemeenschappelijke regels inzake de produktie en verhandeling van het betrokken produkt (alcohol) bestaan, en waarin de belemmeringen „het gevolg zijn van" dispariteiten tussen nationale wettelijke regelingen. Deze clausuleringen zijn nog eens duidelijk herhaald in rechtsoverweging 25 van 's Hofs arrest van 13 maart 1984 (zaak 16/83, Prantl, Jurispr. 1984, blz. 1327). De onderhavige situatie is echter anders. Er bestaat een aanzienlijk aantal communautaire richtlijnen en beschikkingen met betrekking tot de bevoorrading met olie [1] en de onderhavige belemmeringen zijn niet eenvoudig het gevolg van dispariteiten tussen nationale wettelijke regelingen. In elk geval lijkt het mij uitgesloten, dat een rechtstreekse beperking van de bevoorradingsbronnen en een stelsel van verplichte aankoopprijzen, ook al geldt het een zo belangrijk produkt als olie, wordt toegevoegd aan de lijst van de in het arrest-Rewe met name genoemde dringende behoeften, zelfs wanneer men aanneemt dat die opsomming niet uitputtend is.

Artikel 31, het tweede artikel dat in de verwijzingsbeschikking wordt genoemd, is hier mijns inziens niet langer relevant. Zoals uiteengezet in de zaken 7/61 (Commissie t. Italië, Jurispr. 1961, blz. 671) en 13/68 (Salgoil, Jurispr. 1968, blz. 631), is artikel 31 een „standstill"-bepaling die gold voor de overgangsperiode. Op 1 januari 1975, de uiterste datum waarop Ierland krachtens artikel 42 van de Toetredingsakte alle maatregelen van gelijke werking moest hebben afgeschaft, werd het algemene verbod van artikel 30 van kracht.

Naar mijn mening moet het antwoord op de eerste vraag, betreffende artikel 30 en dit gezien los van artikel 36, dan ook bevestigend luiden.

De Ierse regering en INPC betogen dat het Hof de tweede vraag niet zou moeten beantwoorden, vooral omdat de feiten nog niet zijn vastgesteld. Ik ben het daarmees niet eens. Het eerste onderdeel van deze vraag strekt ertoe te vernemen, of de Ierse regeling op zich gerechtvaardigd is uit hoofde van de „openbare orde" of de „openbare veiligheid" in de zin van artikel 36, het tweede onderdeel — gesteld voor het geval op het eerste ontkennend wordt geantwoord —, welke omstandigheden de nationale rechter in aanmerking moet nemen bij zijn beslissing, of de regeling, zoals zij is vastgesteld en wordt toegepast, in feite gerechtvaardigd is uit hoofde van de openbare orde of de openbare veiligheid. De omstandigheid dat de feiten nog niet zijn vastgesteld, legt beperkingen op aan de nauwkeurigheid waarmee het Hof de vraag kan beantwoorden, maar wij beschikken over een verklaring omtrent de feiten waarover partijen het eens zijn, die voldoende duidelijke gegevens bevat om het Hof in staat te stellen de nationale rechter te helpen bij de beantwoording van de gestelde vragen. Mijns inziens mocht de nationale rechter de tweede vraag naar het Hof verwijzen op de wijze en in de fase van het geding waarin hij dit heeft gedaan.

Met betrekking tot deze tweede vraag is het standpunt van de Ierse regering en de INPC volkomen tegengesteld aan dat van verzoeksters in het hoofdgeding en de Commissie.

1 — Richtlijnen nrs. 68/414 van 20. 12. 1968 (PB 1968, L 308, blz. 14), 72/425 van 19. 12. 1972 (PB L 291 van 1972, blz. 154) en 73/238 van 24. 7. 1973 (PB L 228 van 1973, blz. 1), en beschikkingen nrs. 68/416 van 20. 12. 1968 (PB L 308 van 1968, blz. 19), 77/168 van 14. 2. 1977 (PB L 61 van 1977, blz. 23, zoals gewijzigd bij beschikking nr. 79/879 van 22. 10. 1979, PB L 270 van 1979, blz. 58), 77/706 van 7. 11. 1977 (PB L 292 van 1977, blz. 9), 78/890 van 28. 9. 1978 (PB L 311 van 1978, blz. 13) en 79/639 van 15. 6. 1979 (PB L 183 van 1979, blz. 1).

De eerstgenoemden stellen, dat de verplichting om te kopen tegen vastgestelde prijzen die de kosten van de INPC dekken, kennelijk gerechtvaardigd is uit hoofde van de openbare orde of de openbare veiligheid, die geheel een aangelegenheid van de nationale regeringen is. De verplichting is gerechtvaardigd omdat zij onmisbaar is om de oliebevoorrading te kunnen blijven verzekeren. In dit opzicht verkeert Ierland in een kwetsbare positie, vooral in tijden van acute tekorten aan ruwe olie of bij oorlogsdreiging, daar het een blokvrij land en met name geen lid van de NAVO is; het is bijzonder afhankelijk van olie als energiebron, doch beschikt niet over ruwe olie van eigen bodem; voorts is het in sterke mate afhankelijk van het Verenigd Koninkrijk en de daar gevestigde grote oliemaatschappijen; het heeft moeilijkheden gehad bij het op peil houden van de olievoorraden en als de raffinaderij te Whitegate niet was gered, zou er in Ierland geen raffinaderij meer zijn; de grote oliemaatschappijen zouden na 1981 geen olieprodukten van de raffinaderij te Whitegate meer hebben gekocht als zij daartoe niet verplicht waren geweest krachtens een billijke, want voor alle maatschappijen geldende regeling. De onderhavige maatregel is geenszins van economische aard en is in ieder geval slechts tijdelijk, daar zij zal worden gewijzigd zodra andere regelingen kunnen worden getroffen.

De Commissie en verzoeksters betogen daarentegen, dat het hier uitsluitend gaat om een beperking van economische aard, die om economische redenen is opgelegd. Zij heeft niets uitstaande met openbare orde of openbare veiligheid. Zij heeft duidelijk tot doel te verzekeren, dat ruwe olie die in Ierland wordt geïmporteerd om er te worden geraffineerd (iets waartoe de regering uiteraard het volste recht heeft), zonder verlies wordt verkocht door het opleggen van een koopverplichting (iets waartoe de regering op grond van haar verdragsverplichtingen niet het recht heeft). Maar ook indien de openbare orde en de openbare veiligheid ooit grond zouden kunnen bieden voor beperkingen op de invoer van aardolieprodukten, heeft de Ierse regering niet weten aan te tonen, dat de openbare veiligheid in casu gevaar zou lopen wanneer bepaalde produkten niet via Whitegate zouden gaan. Voorts wijst de Commissie erop, dat de koopverplichting geen effectief middel kan zijn om een olietekort te voorkomen of een dreigend tekort op te vangen. Wat de crisis veroorzaakt, is het tekort aan ruwe olie en het enkele feit dat men een raffinaderij heeft, verandert daar weinig aan, vooral omdat de Gemeenschap over meer dan genoeg raffinagecapaciteit beschikt. De enige juiste oplossing is het aanhouden van voldoende voorraden in overeenstemming met de in de gemeenschapsrichtlijnen neergelegde verplichtingen, aangevuld met langlopende overeenkomsten voor de aanvoer van ruwe olie, die zeer wel in andere delen van de Gemeenschap kan worden geraffineerd.

De regering van het Verenigd Koninkrijk, interveniënte, betoogt dat de afwijkingen van het beginsel van het vrije verkeer van goederen weliswaar eng moeten worden uitgelegd, doch niet zo eng, dat zij iedere werking missen. Het gaat erom, een evenwicht te vinden tussen de bevordering van het vrije verkeer van goederen en de bescherming van de legitieme en fundamentele belangen van de betrokken Lid-Staat. Hoewel artikel 36

de bescherming van economische belangen toelaat, mag dat niet gepaard gaan met discriminatie of een verkapte beperking van de handel. Het begrip openbare veiligheid is ruim genoeg om het in stand houden van essentiële openbare diensten te omvatten of om een veilig en effectief functioneren van de staat mogelijk te maken.

De punten die in deze zaak aan de orde zijn, lijken mij wellicht meer dan enige andere zaak het belang te illustreren van drie sinds lang door het Hof benadrukte beginselen: dat het verbod van kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking behoort tot de kern van wat de Gemeenschap tracht te bereiken; dat de in artikel 36 voorziene afwijkingen hoe dan ook niet extensief mogen worden uitgelegd; en dat op die afwijkingen geen beroep kan worden gedaan ter rechtvaardiging van economische beperkingen, die op andere wijze moeten worden gerechtvaardigd. Dit laatste beginsel geldt onafhankelijk van de tweede zin van artikel 36, doch wordt er wel door benadrukt. Een Lid-Staat mag dus nooit de openbare orde of de openbare veiligheid aanvoeren als rechtvaardiging van wat goed beschouwd dient ter bescherming van een in wezen economisch belang. Gelijk het Hof overwoog in het arrest van 7 februari 1984 (zaak 238/82, Duphar, Jurispr. 1984, blz. 523), kan aan artikel 36 EEG-Verdrag geen rechtvaardiging worden ontleend voor een „maatregel die in de eerste plaats een budgettair doel heeft."

Toch kunnen die invoerbeperkingen die door artikel 36 worden onttrokken aan het verbod van artikel 30, zich enkel in een economische context voordoen, anders zouden zij van meet af aan niet onder artikel 30 vallen. Het duidelijkste voorbeeld hiervan zijn de in artikel 36 genoemde maatregelen die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom. De bescherming van deze eigendom is van groot economisch belang en kan toch worden gerechtvaardigd op niet-economische gronden, zoals het aanmoedigen van uitvindingen, het voorkomen van verwarring tussen goederen en het verhinderen van plagiaat. Dit is echter geen op zichzelf staand voorbeeld. De andere afwijkingen kunnen eveneens bestaan en worden ingeroepen, zolang dit niet gebeurt „voor economische doeleinden", om een mijns inziens gelukkige uitdrukking in artikel 2, lid 2, van richtlijn nr. 64/221 van de Raad van 25 februari 1964 (PB 1964, blz. 850) over te nemen.

De verplichting om een percentage van de behoeften aan olieprodukten tegen een vastgestelde prijs van de INPC te betrekken, heeft duidelijk gevolgen van economische aard en is een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking. Zo zij inderdaad was ingevoerd „voor economische doeleinden", om protectionistische redenen, zou zij niet onder artikel 36 kunnen vallen en mitsdien verboden zijn.

Vandaag de dag echter moet een voldoende oliebevoorrading van wezenlijk belang worden geacht voor het welzijn van een staat, voor het in stand houden van essentiële diensten en voorraden. De bescherming van de aanvoer van olie, een produkt dat zich voor bepaalde doeleinden niet laat vervangen en dat zich daarom onderscheidt van andere produkten die ter sprake zijn gebracht, is een fundamenteel en — mits de juiste middelen worden gehanteerd — rechtmatig belang van de staat.

In de onderhavige zaak is uitvoerig gediscussieerd over de vraag, of maatrege-

len van een Lid-Staat ter bescherming van zijn olieaanvoer een zaak van „openbare orde" of „openbare veiligheid" kunnen zijn. De term „openbare orde" lijkt mij algemener: hij omvat fundamentele belangen van de staat en is ruim genoeg om, zoals in zaak 7/78 (Thompson, Jurispr. 1978, blz. 2247), de bescherming van het muntrecht te omvatten.

„Openbare veiligheid" is stellig niet enkel maar externe militaire veiligheid, waarop voornamelijk de artikelen 223-225 EEG-Verdrag betrekking hebben, waarop hier geen beroep wordt gedaan. Evenmin is het mijns inziens enkel de interne veiligheid, in de zin van handhaving van orde en rust, zolang het daarbij niet gaat om „ernstige binnenlandse onlusten, waardoor de openbare orde wordt verstoord" — dit valt onder artikel 224 —, al kan het dit eventueel wel inhouden. Het in stand houden van essentiële olievoorraden kan echter wel als een zaak van „openbare veiligheid" worden beschouwd, aangezien het van vitaal belang is voor de stabiliteit en de cohesie van het leven van de moderne staat. Was dit niet mijn zienswijze geweest, dan zou ik tot de slotsom zijn gekomen dat het een zaak van „openbare orde" was.

Dat is echter nog maar het begin van het probleem. Wanneer, zoals ik men, beperkingen op het gebied van de invoer van olie gerechtvaardigd kunnen zijn uit hoofde van bescherming van de openbare veiligheid of de openbare orde, zijn dan de onderhavige beperkingen in die zin gerechtvaardigd? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, dient men te zien naar de redenen, de noodzaak en de gevolgen van de opgelegde kwantitatieve en prijsrestricties. Alleen daarom al is het onmogelijk om vraag 2 a) bevestigend te beantwoorden door alleen naar de letter van het besluit te zien. Moest de vraag worden beantwoord op basis van het besluit en de feiten die partijen eensluidend hebben weergegeven, dan zou in mijn ogen niet overtuigend zijn aangetoond dat de litigieuze beperkingen gerechtvaardigd zijn. Het lijkt mij echter onjuist in deze fase van het geding de vraag alleen op basis van die feiten te beantwoorden. De verwijzende rechter heeft verklaard dat hij noch van alle bewijzen noch van alle argumenten kennis heeft genomen, en het komt mij voor, dat verweerders recht hebben op een volledig onderzoek van de zaak alvorens een definitieve beslissing wordt gegeven.

Wat de verwijzende rechter mijns inziens wenst (wanneer vraag 2a) niet zonder meer kan worden beantwoord), zijn aanwijzingen met betrekking tot de omstandigheden die hij in zijn oordeel dient te betrekken.

In de eerste plaats zal de Lid-Staat moeten aantonen, dat de bijzondere beperkingen gerechtvaardigd waren op grond van de drie bovengenoemde beginselen; aan die bewijslast moet niet te licht worden getild. Anders dan wat de Ierse regering lijkt te willen betogen, kan die rechtvaardiging niet blijken uit het enkele feit, dat de regering deze maatregelen meende te moeten vaststellen.

Bij de beantwoording van deze vraag dienen bijkomende economische voordelen, hoe wenselijk zij op zichzelf ook mogen zijn, buiten beschouwing te blijven. De bescherming van de werkgelegenheid, de verbetering in de betalings-

balans, de geldelijke opbrengst, de wenselijkheid om een nationale industrie in bedrijf te houden en, om commerciële redenen, het vermijden van aankopen in het buitenland, kunnen de betrokken maatregelen derhalve niet rechtvaardigen.

Mijns inziens zijn de vastgestelde maatregelen evenmin gerechtvaardigd indien er andere regelingen bestaan die gemakkelijk kunnen worden vastgesteld, en die het recht om goederen uit andere Lid-Staten te kopen niet beperken. In dit verband moet niet alleen rekening worden gehouden met overeenkomsten die met andere oliemaatschappijen kunnen worden gesloten, doch ook met de uit gemeenschapsregelingen voortvloeiende rechten en verplichtingen. Ik bedoel hier niet enkel het „beginsel der gemeenschappelijke solidariteit, dat tot de fundamenten der Gemeenschap behoort" (zaak 77/77, BP, Jurispr. 1978, blz. 1513, r.o. 15 van het arrest) en de algemene verdragsbepalingen, doch de specifieke richtlijnen en beschikkingen die ik hiervóór noemde.

Zo zijn alle Lid-Staten krachtens richtlijn nr. 72/425 gehouden, minimumvoorraden aan aardolieprodukten aan te houden gelijk aan tenminste 90 dagen gemiddeld verbruik; die voorraden dienen te worden aangehouden ofwel in de betrokken Lid-Staat ofwel, in het kader van een overeenkomst op regeringsniveau, in een andere Lid-Staat, die zich niet mag verzetten tegen overbrenging ervan naar de Lid-Staat ten behoeve waarvan de voorraden zijn aangelegd. Voor het geval zich moeilijkheden voordoen bij de aardolievoorziening in de Gemeenschap, is voorzien in overleg tussen de Lid-Staten en coördinatie van de te treffen maatregelen. Wanneer zich moeilijkheden voordoen bij de aanvoer van aardolie of aardolieprodukten, kan de Commissie het intracommunautaire handelsverkeer aan een stelsel van uitvoervergunningen onderwerpen. Het beginsel is neergelegd in de preambule van beschikking nr. 77/186: „overeenkomstig de beginselen van solidariteit en nondiscriminatie, [moet] de last van de tekorten in de voorziening met ruwe aardolie en aardolieprodukten op billijke wijze over de Lid-Staten ... worden verdeeld." Andere bepalingen voorzien in de mogelijkheid om beperkingen van het verbruik toe te staan of voor te schrijven, en om voorrang te verlenen aan de levering van aardolieprodukten aan bepaalde groepen gebruikers.

Deze regelingen scheppen verregaande garanties dat, indien er zich in de Gemeenschap een tekort aan olie voordoet, er op gemeenschapsniveau voorzieningen zullen worden getroffen. Zo zij een Lid-Staat voldoende waarborgen bieden met betrekking tot zijn waarschijnlijke behoeften in noodsituaties, dan zullen verdere maatregelen geen rechtvaardiging kunnen vinden in artikel 36 EEG-Verdrag (zie de zaken 35/76, Simmenthal, Jurispr. 1976, blz. 1871, en 5/77, Tedeschi, Jurispr. 1977, blz. 1555). Zou blijken dat Ierland die voorraden niet heeft aangehouden — tenzij dit het geval zou zijn om redenen waarop het geen enkele invloed kon uitoefenen —, dan is de conclusie dezelfde, aangezien het zulks wel had moeten doen.

Zo voorraden voor 90 dagen onvoldoende worden geacht en bedoelde regelingen als onvoldoende garantie worden beschouwd, rijst de vraag waarom geen grotere voorraden konden worden aangelegd om een voldoende reserve te waarborgen.

Bovendien is Ierland lid van het bij besluit van de Raad van de OESO ingestelde Internationaal Energieagentschap. Het door dit orgaan vastgestelde internationale energieprogramma voorziet in maatregelen om voldoende voorraden te waarborgen en in noodmaatregelen voor het geval de bevoorrading van een deelnemend land met olie vermindert of redelijkerwijs moet worden verwacht dat zij zal verminderen.

In de derde plaats zullen de maatregelen alleen gerechtvaardigd zijn, indien de daarmee beoogde openbare veiligheid kan worden bereikt. Zoals de Commissie betoogt, is het twijfelachtig of zelfs maar de aanwezigheid van een raffinaderij daartoe kan bijdragen. De problemen ontstaan immers bij een tekort aan ruwe olie. Wanneer de bevoorrading met ruwe olie wordt afgesneden, is het bezit van een raffinaderij van weinig nut. Is er voldoende ruwe olie beschikbaar, dan is er blijkbaar in ieder geval meer dan genoeg raffinagecapaciteit in de Gemeenschap, zodat geraffineerde olie overal verkrijgbaar is. Ook al is het dus om de raffinaderij in bedrijf te houden van wezenlijk belang te beletten dat de handelaren 35 % van hun voorraden uit andere bronnen dan Whitegate betrekken, dit betekent niet dat Whitegate in een noodsituatie zal kunnen leveren; het is trouwens mogelijk dat leveranciers van geraffineerde olie dan geen medewerking kunnen of willen verlenen, wanneer zij eerst in hun importmogelijkheden zijn beperkt.

De vraag is ook, of het eigenlijk wel noodzakelijk is de handelaren te dwingen bij de INPC te kopen. De regering heeft daarvoor een aantal redenen aangevoerd, die enig nader onderzoek behoeven; met name moet worden nagegaan, of de oliemaatschappijen niet zouden kopen wanneer de verplichting daartoe niet bestond, of in elk geval welk percentage van de produktie van Whitegate vrijwillig zou worden afgenomen, niet enkel door de grote, maar ook door de kleine oliemaatschappijen.

In de vierde plaats moeten de getroffen maatregelen evenredig zijn aan het nagestreefde doel. Dit vereist onder meer dat aandacht wordt geschonken aan het cijfer van 35 %. Op het eerste gezicht lijkt dit percentage niet te hoog, doch op één aspect moet nader worden ingegaan. Bij de behandeling van het wetsontwerp op 13 juli 1982 zei de minister, dat het maximum van 35 % ruwweg overeenkwam met de noodzakelijke minimum capaciteitsbenutting van de raffinaderij en, waar dit ongeveer 35 % van de Ierse markt uitmaakte, de economie in het algemeen en de oliemaatschappijen het minst zou belasten, zolang het nog oneconomisch was. Die limiet zou echter ook wenselijk zijn „omdat zij een indicatie vormt van de minimale strategische behoeften van het land in een acute noodsituatie." Gelet op de communautaire verplichting om voorraden aan te houden, lijkt mij een handelsbeperking ter voorziening in minimale strategische behoeften, moeilijk te rechtvaardigen. Ter terechtzitting hebben de raadslieden wel duidelijk gemaakt wat de minister blijkbaar bedoelde te zeggen, namelijk dat het er in werkelijkheid om gaat, de hoeveelheid te verkopen die overeenkomt met het minimum dat noodzakelijk is om de raffinaderij draaiende te houden. Zij moet net voldoende in bedrijf blijven om in noodgevallen de produktie te kunnen opvoeren. Doch naar het schijnt, zijn de produktie en de minimumexploitatie na een daling van de vraag

verlaagd, hoewel het percentage van 35 % is blijven bestaan. Welke hoeveelheid is dan minimaal vereist om de raffinaderij in bedrijf te houden?

De vraag inzake de verplichte aankoopprijs is van bijzonder belang, gelet op onder meer de zaak-Duphar. Ik zie niet goed, hoe deze prijs, die op de kosten van de INPC is gebaseerd, met de tot dusver aangevoerde argumenten kan worden gerechtvaardigd; het staat evenwel aan de nationale rechter, dit te onderzoeken in het licht van artikel 92 EEG-Verdrag, dat — indien het van toepassing is — ertoe zou kunnen leiden dat produkten tegen concurrerende prijzen worden verkocht, waardoor de handelaren — wederom niet alleen de grote, doch ook de kleine maatschappijen — zouden worden aangemoedigd om bij Whitegate te kopen.

Ook moet worden nagegaan of de beperking, ook wanneer zij bij haar invoering gerechtvaardigd was, dat nog steeds kan zijn wanneer de kwaliteit blijkbaar is verbeterd en de kosten — en dus ook de prijzen — zijn verlaagd, en wellicht andere regelingen voor de bevoorrading zijn getroffen.

De beperking kan voorts alleen gerechtvaardigd zijn, voor zover zij de behoeften aan olie en benzine voor essentiële diensten en voorraden beschermt.

Tenslotte moet worden nagegaan, of de maatregelen een willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen Lid-Staten vormen.

Zoals gezegd, moet de nationale rechter deze vragen beantwoorden. Maar alleen indien aan bovenstaande criteria is voldaan, kan de onderhavige invoerbeperking gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare veiligheid of de openbare orde. Legt men minder strenge maatstaven aan, dan wordt het maar al te gemakkelijk om „openbare orde" en „openbare veiligheid" te gebruiken op een manier die afbreuk doet aan de grondgedachte van een gemeenschappelijke markt tussen Lid-Staten. Zoals Burrough J. zei in de zaak Richardson t. Mellish (1824) (2 Bing 229, op blz. 252), de openbare orde „is een zeer onhandelbaar paard en zit je er eenmaal op, dan weet je niet waar het je heen brengt." Bij de afbakening van „openbare veiligheid" is al evenzeer zorgzame aandacht geboden.

Concluderend geef ik het Hof in overweging, de gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

1. Een nationale wettelijke regeling krachtens welke degenen die olieprodukten in een Lid-Staat invoeren, 35 % van de door hen benodigde aardolieprodukten van een staatsraffinaderij moeten betrekken, is ingevolge artikel 30 EEG-Verdrag verboden.

2. Een dergelijke regeling is krachtens artikel 36 gerechtvaardigd uit hoofde van de openbare veiligheid, en derhalve niet verboden ingevolge arti-

kel 30, wanneer zij om andere dan economische redenen noodzakelijk is voor het in stand houden van essentiële diensten en voorraden. Zij is niet noodzakelijk voor dat doel, indien de vereiste bevoorrading kan worden verzekerd met andere middelen die de invoer minder beperken, zoals het aanhouden van voorraden.

De nationale rechter zal moeten beslissen over de door partijen in het hoofdgeding in verband met de verwijzing gemaakte kosten. De kosten van de Commissie en van de Britse regering kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen.