YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
10 päivänä heinäkuuta 1984 *

Asiassa 72/83,

jonka Irlannin High Court on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen ensin mainitussa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Campus Oil Limited,

Estuary Fuel Limited,

McMullan Bros Limited,

Ola Teoranta,

PMPA Oil Company Limited ja

Tedcastle McCormick & Company Limited

vastaan

Minister for Industry and Energy (Teollisuus- ja energiaministeri),

Irlanti,

The Attorney General ja

Irish National Petroleum Corporation Limited,

ennakkoratkaisun ETY:n perustamissopimuksen 30 ja 36 artiklan tulkinnasta asiassa, jossa on kyse öljytuotteiden hankintaa koskevasta kansallisesta lainsäädännöstä,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti A. J. Mackenzie Stuart, jaostojen puheenjohtajat T. Koopmans, K. Bahlmann, Y. Galmot sekä tuomarit P. Pescatore, A. O'Keeffe, G. Bosco, O. Due ja U. Everling,

julkisasiamies: Sir Gordon Slynn,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Irlannin High Court on 9.12.1982 tekemällään ja yhteisöjen tuomioistuimeen 28.4.1983 saapuneella päätöksellä esittänyt ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kaksi ennakkoratkaisukysymystä perustamissopimuksen 30, 31 ja 36 artiklan tulkinnasta voidakseen arvioida, onko Irlannin lainsäädäntö, jossa velvoitetaan öljytuotteiden maahantuojia ostamaan toimivaltaisen ministerin vahvistamilla hinnoilla tietty prosentuaalinen osuus hankinnoistaan sellaiselta valtionyhtiöltä, jolla on jalostamo Irlannissa, yhteensopiva perustamissopimuksen kanssa.

2 Nämä kysymykset on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat kuusi öljytuotteiden kauppaa yksinomaan tai pääasiallisesti Irlannissa harjoittavaa irlantilaista yritystä, jotka toimittavat noin 14 prosenttia Irlannin markkinoiden bensiinistä ja hieman suuremman osuuden muista öljytuotteista, sekä Irlannin valtio ja Irish National Petroleum Corporation (jäljempänä INPC). Kantajina olevat kuusi yritystä vaativat High Courtia vahvistamaan, että vuoden 1982 *Fuels (Control of Supplies) Order* (asetus polttoainetoimitusten valvonnasta) on yhteensopimaton ETY:n perustamissopimuksen määräysten kanssa.

3 Irlannin teollisuus- ja energiaministeri on antanut tämän asetuksen käyttämällä sille *Fuels (Control of Supplies) Act*issä (vuonna 1971 annettu irlantilainen laki polttoainetoimitusten valvonnasta, sellaisena kuin siihen on tehty muutoksia vuonna 1982) annettua toimivaltaa varmistaakseen polttoainetoimitusten varmuuden ja jatkumisen. Riidanalaisessa asetuksessa velvoitetaan kaikkia ostajia, jotka tuovat maahan jotakin asetuksen alaan kuuluvaa jalostettua

öljytuotetta, kattamaan tietty prosentuaalinen osuus tarpeestaan ostamalla öljytuotteita INPC:ltä hinnoilla, jotka ministeri on vahvistanut INPC:n kustannusten perusteella.

4 INPC, jonka osakepääoman omistaa Irlannin valtio ja jonka tarkoituksena on lisätä Irlannin öljytoimitusten varmuutta, oli vuonna 1982 ostanut Irish Refining Company Ltd -yhtiön, joka omistaa Corkin kreivikunnan Whitegatessa sijaitsevan, Irlannin ainoan jalostamon. Irish Refining Company Ltd -yhtiö pystyy Whitegaten jalostamon tuotannon avulla kattamaan noin 35 prosenttia jalostettujen öljytuotteiden tarpeesta Irlannin markkinoilla, ja sen omistajina oli kyseiseen vuoteen asti ollut neljä sellaista suurta öljyalan yritystä, jotka toimittavat suurimman osan jalostetuista öljytuotteista Irlannin markkinoille. Päätös Whitegaten jalostamon haltuun ottamisesta Irish Refining Company Ltd -yhtiön ostamisen avulla tehtiin sen jälkeen kun nämä neljä suurta kansainvälistä öljyalan yritystä olivat ilmoittaneet aikeestaan sulkea jalostamo.

5 Irlannin hallitus on perustellut Irish Refining Company Ltd -yhtiön ostamista tarpeella varmistaa Irlannin öljytuotetoimitusten varmuus kansallisen jalostamokapasiteetin säilyttämisellä, sillä Whitegaten jalostamon sulkemisen jälkeen jalostettujen öljytuotteiden Irlannin markkinoiden toimittajien olisi pakko hankkia toimituksensa Irlannin ulkopuolelta. Noin 80 prosenttia ulkomaisista toimituksista tulee yhdestä ainoasta valtiosta, Yhdistyneestä kuningaskunnasta.

6 Riidanalaisen asetuksen säännöksellä, jonka mukaan asiakkaat olivat velvollisia ostamaan tuotteita INPC:ltä, pyrittiin varmistamaan Whitegaten jalostamon tuotannon menekki. Kutakin öljytuotetyyppiä koskeva prosentuaalinen ostovelvoite vastaa tiettyä prosentuaalista osuutta jalostamon tuotannosta tiettynä ajanjaksona siten, että tämä osuus suhteutettiin kyseisen öljytuotetyypin kokonaistarpeeseen saman ajanjakson aikana kaikkien niiden henkilöiden tapauksessa, joihin vuoden 1982 asetusta sovelletaan. Tämä kuhunkin maahantuojaan kohdistuva velvoite on kuitenkin rajoitettu 35 prosenttiin maahantuojan öljytuotteiden kokonaistarpeesta ja 40 prosenttiin maahantuojan kunkin öljytuotetyypin tarpeesta.

7 Pääasian kantajat ovat esittäneet kanteensa tueksi, että riidanalainen asetus on vastoin yhteisön oikeutta ja rikkoo erityisesti perustamissopimuksen 30 artiklassa määrättyä kieltoa, jonka mukaan jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä. Irlannin hallitus ja INPC väittävät, että kysymyksessä ei ole tämän kiellon

alaan kuuluva toimenpide ja esittävät, että kyseisen toimenpide on perustamissopimuksen 36 artiklan nojalla joka tapauksessa perusteltu yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden kannalta sen vuoksi, että toimenpiteen tarkoituksena on varmistaa Irlannin ainoan ja maan öljytuotetoimituksia varten tarpeellisen jalostamon pysyminen toiminnassa.

8 Pääasian asianosaiset eivät ole pääasiassa olleet yhtä mieltä yksityiskohdista, jotka ovat koskeneet niitä olosuhteita ja syitä, joiden vuoksi Irlannin teollisuus- ja energiaministeri on antanut riidanalaisen asetuksen. High Court on katsonut, että yhteisöjen tuomioistuimelle on ennen riidanalaisten tosiseikkojen tarkastelua esitettävä kysymyksiä tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten ulottuvuudesta suhteessa tässä tapauksessa riidanalaisena olevan kaltaiseen järjestelmään. High Court on näin ollen esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

1. Onko ETY:n perustamissopimuksen 30 ja 31 artiklaa tulkittava siten, että näitä artikloja sovelletaan vuoden 1982 *Fuels (Control of Supplies) Order*illa käyttöön otetun kaltaiseen järjestelmään siltä osin kuin tällaisessa järjestelmässä edellytetään, että Euroopan talousyhteisön jossakin jäsenvaltiossa, tässä tapauksessa Irlannissa, olevien maahantuojien on katettava maaöljytarpeensa aina 35 prosenttiin saakka ostamalla tuotteita valtion jalostamolta?

2. Jos vastaus edeltävään kysymykseen on myöntävä, onko ETY:n perustamissopimuksen 36 artiklan käsitteitä "yleinen järjestys" ja "yleinen turvallisuus" tulkittava, suhteessa vuoden 1982 asetuksella käyttöön otetun kaltaiseen järjestelmään, siten:

   a) että edellä kuvatun kaltaiseen järjestelmään ei perustamissopimuksen 36 artiklan nojalla sovelleta perustamissopimuksen 30 ja 34 artiklan määräyksiä

   tai

   b) että tällaiseen järjestelmään voidaan tietyissä olosuhteissa olla soveltamatta kyseisiä määräyksiä. Jos näin on, millaisissa olosuhteissa?

9 Irlannin hallitus ja INPC katsovat, että asian saattaminen yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi on ennenaikaista sen vuoksi, että pääasian tosiseikkoja ei ole vielä määritetty kansallisessa tuomioistuimessa. Jos esitetyt kysymyk-

set, erityisesti toisen kysymyksen ensimmäinen osa, ratkaistaisiin, pääasian vastaajilta evättäisiin lopullisesti mahdollisuus puolustaa kantaansa kansallisessa tuomioistuimessa ja esittää kaikki tarpeelliseksi katsomansa todisteet erityisesti riidanalaisen asetuksen perusteena olevista syistä.

10 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti todennut (katso erityisesti yhdistetyt asiat 36/80 ja 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association, tuomio 10.3.1981, Kok. 1981, s. 735), perustamissopimuksen 177 artiklalla luodun, kansallisten tuomioistuinten ja yhteisöjen tuomioistuimen välisen ja kyseisten tahojen tehtäväjakoon perustuvan läheisen yhteistyön puitteissa kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää, missä menettelyn vaiheessa sen on syytä esittää ennakkoratkaisukysymys yhteisöjen tuomioistuimelle, ja arvioida tätä varten asiaan liittyvät tosiseikat ja asianosaisten esittämät perustelut, joista ainoastaan sillä on välitöntä tietoa, määritelläkseen oikeudellisen asiayhteyden, johon pyydetyn tulkinnan on liityttävä. Se, missä vaiheessa on syytä esittää ennakkoratkaisupyyntö perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla, riippuu siis prosessiekonomisista näkökohdista, joiden arvioiminen ei kuulu yhteisöjen tuomioistuimelle vaan yksinomaan kansalliselle tuomioistuimelle.

11 Koska kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on ratkaista pääasia yhteisöjen tuomioistuimen esittämien yhteisön oikeuden tulkintaan liittyvien seikkojen perusteella, asianosaisilla on tämän menettelyn yhteydessä mahdollisuus esittää kaikki haluamansa todisteet erityisesti riidanalaisen asetuksen perusteena olevista syistä.

Ensimmäinen kysymys: perustamissopimuksen 30 artiklan tulkinta

12 High Courtin esittämällä ensimmäisellä kysymyksellä pyritään selvittämään, onko perustamissopimuksen 30 artiklaa tulkittava siten, että riidanalaisen asetuksen kaltainen lainsäädäntö muodostaa tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavan toimenpiteen.

13 Pääasian kantajien ja komission mukaan on kiistatonta, että tällaisilla toimenpiteillä, joissa edellytetään tuotteiden osittaista hankkimista omasta jäsenvaltiosta, on 30 artiklassa tarkoitettu tuontia rajoittava vaikutus.

14 Irlannin hallitus väittää kuitenkin, että tilanne ei ole tällainen. Sen mukaan riidanalainen toimenpide ei millään tavoin rajoita tuontia, sillä kaikki Irlannissa käytettävä öljy, olipa se raakaöljyä tai jalostettua, on joka tapauksessa tuotava maahan. Se katsoo myös, että 30 artiklan voidaan tulkita sisältävän kirjoittamattoman poikkeuksen, jota sovelletaan öljyn kaltaisiin kansallisesti elintärkeisiin tuotteisiin.

15 Tältä osin on yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti todettava, että perustamissopimuksen 30 artiklassa, jossa kielletään jäsenvaltioiden väliset vaikutukseltaan tuonnin määrällisiä rajoituksia vastaavat toimenpiteet, tarkoitetaan kaikkia toimenpiteitä, jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti.

16 Kaikkiin maahantuojiin kohdistuva velvoite hankkia tietty prosentuaalinen osuus tarvitsemistaan tuotteista kotimaiselta tavarantoimittajalta rajoittaa kyseisen tuotteen tuontimahdollisuuksia. Velvoitteella on siis kansallista tuotantoa suojaava vaikutus, ja se on muiden jäsenvaltioiden tuottajien kannalta epäedullinen riippumatta siitä, onko kansallisessa tuotannossa käytettävä raaka-aine tuotava maahan vai ei.

17 Mitä tulee Irlannin hallituksen väitteeseen, jonka mukaan öljy on maalle elintärkeää, on riittävää todeta, että perustamissopimuksessa ulotetaan vapaan liikkuvuuden periaatteen soveltaminen kaikkiin tavaroihin kyseisessä sopimuksessa nimenomaisesti määrättyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Ei siis voida katsoa, että jokin tavara voisi jäädä tämän perustavaa laatua olevan periaatteen soveltamisalan ulkopuolelle ainoastaan siitä syystä, että se on elintärkeä jollekin jäsenvaltiolle tai jonkin jäsenvaltion taloudelle.

18 Kreikan hallitus viittaa tässä yhteydessä perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohtaan ja esittää, että jalostamo on yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottava yritys ja että tällainen valtion jalostamo ei kykenisi ilman sen tukemiseksi toteutettavia erityisiä toimenpiteitä kilpailemaan suurten öljy-yhtiöiden kanssa.

19 Tältä osin on todettava, että 90 artiklan 1 kohdassa määrätään, että jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä tai yrityksiä, joille ne myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia, ja joka on ristiriidassa perustamissopimuksen määräysten kanssa. Artiklan 2 kohdan tarkoituksena on täsmentää ne rajat, joita noudattaen perustamissopimuksen määräyksiä sovelletaan muun muassa yrityksiin, jotka

tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja. Kyseisessä kohdassa ei kuitenkaan anneta jäsenvaltiolle, joka on uskonut tietylle yritykselle tällaisen tehtävän, oikeutta poiketa kiellosta toteuttaa kyseisen yrityksen hyväksi ja sen toiminnan turvaamiseksi toimenpiteitä, jotka perustamissopimuksen 30 artiklan vastaisesti rajoittavat tuontia muista jäsenvaltioista.

20 High Courtin esittämään ensimmäiseen kysymykseen on siis vastattava, että ETY:n perustamissopimuksen 30 artiklaa on tulkittava siten, että kansallinen lainsäädäntö, jossa maahantuojat velvoitetaan hankkimaan tietty prosentuaalinen osuus öljytuotteiden tarpeestaan omassa valtiossa sijaitsevalta jalostamolta, on tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide.

Toinen kysymys: perustamissopimuksen 36 artiklan tulkinta

21 Toisella kysymyksellä pyritään selvittämään, onko perustamissopimuksen 36 artiklaa ja erityisesti siinä mainittuja käsitteitä "yleinen järjestys" ja "yleinen turvallisuus" tulkittava siten, että nyt kyseessä olevan kaltaiseen sääntelyyn, jonka on ottanut käyttöön sellainen jäsenvaltio, joka on täysin tuonnista riippuvainen öljytuotehankinnoissaan, ei mahdollisesti sovelleta perustamissopimuksen 30 artiklan kieltoa.

22 Irlannin hallitus ja INPC huomauttavat, että jäsenvaltioiden tehtävänä on 36 artiklassa tarkoitetussa asiayhteydessä ja erityisesti yleisen turvallisuuden käsitteen osalta määritellä suojattavat etunsa ja tätä varten toteutettavat toimenpiteet. Irlannin voimakas riippuvuus muista valtioista öljyhankintojen suhteen sekä se, että öljy on maalle elintärkeää, aiheuttavat, että valtion alueella on välttämätöntä säilyttää jalostuskapasiteettia, joka mahdollistaa sen, että kansalliset viranomaiset voivat tehdä pitkän aikavälin hankintasopimuksia raakaöljyn tuottajavaltioiden kanssa. Koska riidanalainen järjestelmä on ainoa keino varmistaa Whitegaten jalostamon tuotteiden menekki, se on väliaikaisena toimenpiteenä ja niin kauan kuin Whitegaten jalostamon toiminnan varmistamiseksi etsitään muuta ratkaisua, perusteltu yleiseen turvallisuuteen liittyvillä seikoilla.

23 Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan perustamissopimuksen 36 artiklaan sisältyvä termi yleinen turvallisuus käsittää sellaiset valtion perustavaa laatua olevat edut kuin julkisten peruspalvelujen ylläpitämisen ja valtion varman ja tehokkaan toiminnan varmistamisen. Artiklassa määrättyihin poikkeuksiin ei voida vedota, jos kyseisten toimenpiteiden tavoitteet ovat pääosin taloudelli-

set. Toimenpiteet eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen 36 artiklassa suojatun tavoitteen toteuttamiseksi.

24 Pääasian kantajat painottavat, että ongelmana ei ole se, onko jalostuskapasiteetin säilyttäminen Irlannissa tarpeellista, vaan se, voiko jalostamon toiminnan mahdollistavan järjestelmän valintaa perustella 36 artiklan nojalla. Riidanalaisen lainsäädännön antamisen todellisena syynä on kantajien mukaan jalostamon toiminnan tappiollisuuden välttäminen. Kysymyksessä on siis luonteeltaan pääosin taloudellinen toimenpide, jota ei voi sisällyttää yleisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen käsitteisiin.

25 Komissio katsoo, että riidanalaisen asetuksen kaltaista lainsäädäntöä ei voi perustella 36 artiklan nojalla sen vuoksi, että yhteisö on sille asiassa kuuluvan vastuun mukaisesti antanut tarvittavaa lainsäädäntöä öljytuotteiden hankinnan varmistamiseksi hätätilan ilmetessä. Lisäksi Irlannin hallitus on riidanalaisen järjestelmän avulla tavoitellut taloudellista etua, jota ei voida ottaa huomioon 36 artiklan yhteydessä. Komissio katsoo, että riidanalainen lainsäädäntö on joka tapauksessa epätarkoituksenmukainen ja tehoton Irlannin markkinoiden tuotehankintojen varmistamiseksi ja että se on suhteeton sen vuoksi, että siinä velvoitetaan kaikki maahantuojat ostamaan tuotteita toimivaltaisen ministerin vahvistamilla hinnoilla.

26 Nämä väitteet huomioon ottaen on tarpeen tarkastella:

- onko riidanalaisen asetuksen kaltainen lainsäädäntö perusteltu asiaa koskevan yhteisön lainsäädännön kannalta,

- voiko riidanalaisen asetuksen kaltainen lainsäädäntö kuulua 36 artiklan alaan, kun otetaan huomioon yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevien poikkeusten ulottuvuus,

- voidaanko riidanalaisella sääntelyllä saavuttaa öljytuotteiden hankinnan varmistamisen tavoite ja onko se suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Riidanalaisten toimenpiteiden perusteltavuus asiaa koskevan yhteisön lainsäädännön nojalla

27 Perustamissopimuksen 36 artiklaan vetoaminen ei ole enää perusteltua, jos yhteisön lainsäädännössä säädetään tai määrätään artiklassa lueteltujen etujen

suojaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Riidanalaisen asetuksen kaltaiset kansalliset toimenpiteet voivat siis olla perusteltuja ainoastaan, jos asianomaisen jäsenvaltion öljytuotehankintoja ei ole riittävässä määrin varmistettu yhteisön toimielinten toteuttamin asiaa koskevin toimenpitein.

28 Yhteisön tasolla onkin annettu tiettyjä säännöksiä raakaöljyn ja öljytuotteiden hankintavaikeuksien varalta. 20.12.1968 annetussa neuvoston direktiivissä 68/414/ETY (EYVL N:o L 308, s. 14) ja 24.7.1973 annetussa neuvoston direktiivissä 73/238/ETY (EYVL N:o L 228, s. 1) säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta ylläpitää varastojen vähimmäistasoa ja vahvistetaan varastojen käyttämistä, kulutuksen erityistä rajoittamista ja hintojen sääntelyä varten annettujen kansallisten säännösten tietty yhdenmukaisuus. 7.11.1977 tehdyssä päätöksessä 77/706/ETY (EYVL N:o L 292, s. 9) säädetään, että hankintavaikeuksien ilmetessä vahvistetaan yhteisön yhteinen tavoite kulutuksen rajoittamisesta. Lisäksi päätöksessä on säännöksiä säästettyjen määrien jakamisesta jäsenvaltioiden välillä. 14.2.1977 tehdyssä neuvoston päätöksessä 77/186/ETY (EYVL N:o L 61, s. 23) säädetään automaattisesti myönnettäviä vientilisenssejä koskevasta järjestelmästä yhteisön sisäisen kaupan tilanteen kehityksen valvomista varten.

29 Lisäksi on olemassa toimenpiteitä, joita on toteutettu Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) yhteyteen perustetussa Kansainvälisessä energiajärjestössä, jonka jäseniä suurin osa jäsenvaltioista on ja jonka työhön yhteisö komission edustamana osallistuu tarkkailijana. Näillä toimenpiteillä pyritään sopimusvaltioiden väliseen solidaarisuuteen yhteisön rajat ylittävän öljypulan ilmetessä.

30 Vaikka nämä varotoimet öljytuotteiden pulaa vastaan pienentävät jäsenvaltioiden vaaraa joutua vaille välttämättömiä varoja, hätätilan ilmetessä vaara on kuitenkin todellinen. Edellä mainitun neuvoston päätöksen 77/186/ETY 3 artiklan mukaisesti komissio voi turvaamistoimena tietyin edellytyksin valtuuttaa jäsenvaltion peruuttamaan vientilisenssien myöntämisen. Tämä valtuutus voidaan myöntää ainoastaan sillä ehdolla, että tavanomaista kauppaa pidetään yllä "mahdollisimman pitkään". Neuvosto voi peruuttaa tämän valtuutuksen määräenemmistöllä ilman, että sen tarvitsee viitata nimenomaisesti tavanomaiseen kauppaan. Päätöksen 4 artiklan mukaan jäsenvaltio voi äkillisen hätätilan ilmetessä tietyin edellytyksin peruuttaa vientilisenssien myöntämisen kymmeneksi päiväksi. Tässä tapauksessa neuvosto voi määräenemmistöllä päättää aiheellisista toimenpiteistä.

31 Edellä esitetystä seuraa, että olemassa oleva yhteisön lainsäädäntö antaa jäsenvaltiolle, jonka öljytuotetoimitukset ovat täysin tai lähes täysin riippuvaisia muiden maiden toimituksista, tiettyjä takeita siitä, että muista jäsenvaltioista tulevia toimituksia pidetään yllä vakavan vajeen ilmetessä samassa suhteessa kuin toimituksia hankkijajäsenvaltion markkinoille. Asianomaisella jäsenvaltiolla ei kuitenkaan ole ehdotonta varmuutta siitä, että toimitukset vastaisivat kaikissa olosuhteissa vähintäänkin valtion tarvitsemaa vähimmäistasoa. Tämän vuoksi ei asiaa koskevan yhteisön lainsäädännön olemassaolosta huolimatta ole poissuljettua, että jäsenvaltio vetoaa 36 artiklaan perustellakseen aiheellisia täydentäviä kansallisia toimenpiteitä.

Yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevien poikkeusten ulottuvuus

32 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on useaan otteeseen todennut (katso asia 153/78, komissio v. Saksa, tuomio 12.7.1979, Kok. 1979, s. 2555 ja kyseisessä tuomiossa luetellut tuomiot), perustamissopimuksen 36 artiklalla ei ole tarkoitus varata tiettyjä alueita jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan, vaan artiklassa sallitaan ainoastaan se, että kansallisissa oikeussäännöissä poiketaan tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta, siltä osin kuin tämä poikkeaminen on ja tulee edelleen olemaan perusteltua tässä artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

33 Tämä seikka on otettava huomioon tarkasteltaessa, kattaako käsite yleinen turvallisuus, johon Irlannin hallitus on erityisesti vedonnut ja joka on – koska yleisen järjestyksen käsite ei ole sovellettavissa – tässä yhteydessä ainoa merkityksellinen oikeuttamisperuste, sellaiset syyt, jotka on mainittu ennakkoratkaisukysymyksessä.

34 Tältä osin on todettava, että öljytuotteet ovat nykytalouden poikkeuksellisen merkittävänä energialähteenä äärimmäisen tärkeitä valtion olemassaololle sen vuoksi, että valtion talouden toiminnan lisäksi erityisesti valtion toimielimet ja sen julkiset peruspalvelut ja jopa sen väestön hengissä pysyminen ovat niistä riippuvaisia. Öljytuotetoimitusten keskeytyminen ja siitä valtiolle mahdollisesti aiheutuvat vaarat voivat siis vakavasti vaikuttaa valtion yleiseen turvallisuuteen, jonka suojaaminen on mahdollistettu 36 artiklassa.

35 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on useissa yhteyksissä todennut – viimeksi 9.6.1982 antamassaan tuomiossa (asia 95/81, komissio v. Italia, Kok. 1982, s. 2187) – 36 artiklalla pyritään turvaamaan etuja, jotka eivät ole luonteeltaan

taloudellisia. Ei nimittäin voida sallia sitä, että jäsenvaltio voi välttyä perustamissopimuksessa määrättyjen toimenpiteiden vaikutukselta vetoamalla taloudellisiin vaikeuksiin, jotka aiheutuvat yhteisön sisäisen kaupan rajoitusten poistamisesta. Kun otetaan huomioon niiden seurausten laajuus, joita öljytuotteiden toimitusten keskeytymisestä voi valtion olemassaololle seurata, on kuitenkin todettava, että tavoite öljytuotetoimitusten vähimmäismäärän pysyvästä varmistamisesta ohittaa luonteeltaan puhtaasti taloudelliset seikat ja voi siis olla alalla yleisen turvallisuuden käsitteen alaan kuuluva tavoite.

36 Edelleen, 36 artiklaa sovellettaessa on huomattava, että tarkastelun kohteena oleva lainsäädäntö on voitava perustella sellaisilla objektiivisilla olosuhteilla, jotka vastaavat yleisen turvallisuuden vaatimuksia. Jos tämä lainsäädäntö voidaan näin perustella, se että kyseisellä lainsäädännöllä voidaan saavuttaa yleistä turvallisuutta koskevien tavoitteiden ohella muita, jäsenvaltion mahdollisesti tavoittelemia taloudellisia tavoitteita, ei voi estää 36 artiklan soveltamista.

Kyseisen sääntelyn soveltuvuus öljynsaannin varmistamiseen

37 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut (katso asia 12/78, Eggers, tuomio 12.10.1978, Kok. 1978, s. 1935 ja asia 42/82, komissio v. Ranska, tuomio 22.3.1983, Kok. 1983, s. 1013), perustamissopimuksen perusperiaatteesta poikkeuksen muodostavaa 36 artiklaa on tulkittava siten, että sen vaikutuksia ei uloteta laajemmiksi kuin on tarpeen tässä artiklassa tarkoitettujen etujen varmistamiseksi, eivätkä tämän artiklan nojalla toteutetut toimenpiteet saa aiheuttaa sellaisia tuonnin esteitä, jotka ovat suhteettomia asetettuihin tavoitteisiin nähden. Perustamissopimuksen 36 artiklan nojalla toteutetut toimenpiteet voivat siis olla perusteltuja ainoastaan, jos ne soveltuvat jonkin tällä artiklalla suojatun edun turvaamiseen ja jos niillä ei rajoiteta yhteisön sisäistä kauppaa enempää kuin on välttämätöntä.

38 Pääasian kantajat ja komissio esittävät epäilynsä siitä, varmistaako jalostamon toiminnassa pitäminen öljytuotteiden saannin hätätilanteessa, sillä tällaisesta hätätilasta seuraa ennen kaikkea raakaöljypula, minkä vuoksi jalostamo ei voisi toimia tällaisessa tilanteessa.

39 On totta, että maailman öljymarkkinoiden nykytilanteessa mahdollisen hätätilan ensimmäinen seuraus olisi todennäköisesti raakaöljytoimitusten keskeytyminen tai voimakas väheneminen. On kuitenkin todettava, että jos

valtio voi harjoittaa jalostustoimintaa omalla alueellaan, se voi jalostamonsa toiminnan varmistamiseksi tehdä tuottajavaltioiden kanssa sellaisia pitkän aikavälin sopimuksia, jotka tarjoavat sille paremman takeen toimitusten jatkumisesta hätätilassa. Vaara, jolle kyseinen valtio tällöin altistuu, on siis pienempi kuin vaara, jolle altistuu sellainen valtio, jolla ei ole lainkaan omaa jalostuskapasiteettia ja jolla ei ole muuta mahdollisuutta kuin kattaa tarpeensa ostamalla tuotteita vapailta markkinoilta.

40 On myös otettava huomioon, että kansallisen jalostamon olemassaolo on tae myös jalostettujen tuotteiden toimitusten keskeytymistä vastaan, jolle valtio, jolla ei ole omaa jalostuskapasiteettia, altistuu. Tällainen valtio olisi tuolloin riippuvainen suurista, ulkomaiden jalostamoita hallitsevista öljy-yhtiöistä ja niiden kauppatavoista.

41 On siis pääteltävä, että koska valtion omalla alueella oleva jalostamo pienentää kahta edellä tarkoitettua vaaraa, se voi tehokkaasti myötävaikuttaa öljytuotetoimitusten varmuuteen valtiossa, jolla ei ole omia raaka-öljyvaroja.

42 Pääasian kantajat ja komissio katsovat kuitenkin, että vaikka oletettaisiin, että jalostamotoiminnan ylläpitäminen olisi perusteltua yleisen turvallisuuden kannalta, tämän tavoitteen saavuttamiseksi ei olisi välttämätöntä – ja joka tapauksessa tähän tavoitteeseen nähden suhteetonta – velvoittaa maahantuojia ostamaan tietty prosentuaalinen osuus tuotetarpeestaan kotimaiselta jalostamolta toimivaltaisen ministerin vahvistamalla hinnalla.

43 Irlannin hallitus väittää sitä vastoin, että ostovelvoite on ainoa mahdollinen keino pitää Whitegaten jalostamo toiminnassa. Toiminnan säilyttäminen edellyttää jalostamokapasiteetin tiettyä käyttöastetta, sillä suuret kansainväliset öljy-yhtiöt, jotka vuonna 1981 hankkivat 80 prosenttia Irlannin markkinoiden toimituksista, olivat ilmoittaneet, että ne eivät missään tapauksessa olleet valmiita ostamaan öljytuotteita Whitegaten jalostamolta sen vuoksi, että ne mieluummin markkinoivat Yhdistyneessä kuningaskunnassa olevien omien jalostamoidensa tuotteita. Se, että toimivaltainen ministeri oli vahvistanut myyntihinnan jalostamon kustannusten perusteella, oli tarpeen taloudellisten tappioiden välttämiseksi.

44 On korostettava, että jäsenvaltio voi turvautua 36 artiklaan perustellakseen tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavan toimenpiteen ainoastaan, jos millään toisella, tavaroiden vapaata liikkuvuutta vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä ei voida saavuttaa samaa tavoitetta.

45 Tässä tapauksessa on siis tutkittava, onko maahantuojille asetettu velvoite ostaa öljytuotteita kyseessä olevan jalostamon kustannusten perusteella vahvistetuilla hinnoilla välttämätön – vaikkakin vain väliaikaisesti – sen varmistamiseksi, että jalostamon tuotannon menekki säilyy tasolla, joka yleisen turvallisuuden nimissä takaa kyseisen valtion öljytuotetoimitusten vähimmäistason hankintakriisin ilmetessä.

46 Tällainen velvoite voisi olla tarpeen, jos suurta osaa markkinoista hallussaan pitävät jakelijat kieltäytyisivät, kuten Irlannin hallitus on väittänyt, tekemästä hankintoja kyseessä olevalta jalostamolta. Jalostamon tuotannon vapaan markkinoille saattamisen toteuttamiskelpoisuutta on arvioitava sellaisen olettamuksen perusteella, että jalostamo noudattaa relevanteilla markkinoilla kilpailukykyisiä hintoja. Jos tällaisten hintojen noudattamisesta mahdollisesti aiheutuvia taloudellisia tappioita ei voitaisi välttää teollisin ja kaupallisin toimenpitein, asianosaisen jäsenvaltion olisi itse vastattava näistä tappioista, jollei perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan soveltamisesta muuta johdu.

47 On korostettava, että öljytuotemäärät, jotka voivat tarvittaessa kuulua tällaisen ostovelvoitejärjestelmän alaan, eivät voi missään tapauksessa ylittää kyseisen valtion vähimmäishankintoja, joita ilman edellä täsmennetty valtion yleinen turvallisuus ja erityisesti sen julkisten peruspalvelujen toiminta ja väestön hengissä pysyminen vaarantuisivat.

48 Lisäksi öljytuotemäärät, joiden markkinointi voidaan varmistaa tällaisella järjestelmällä, eivät saa ylittää määriä, jotka ovat tuotannon kannalta tarpeellisia yhtäältä teknisistä syistä, jotta jalostamon tuotantokapasiteetti voidaan jo nyt pitää sellaisella tasolla, että jalostamon laitteisto on käytettävissä mahdollisia hätätiloja varten, ja toisaalta siksi, että kaikkina aikoina voitaisiin jalostaa se raakaöljy, joka toimitetaan niiden pitkäaikaisten sopimusten nojalla, joita asianosainen valtio on tehnyt varmistaakseen säännölliset toimitukset.

49 Öljytuotteiden maahantuojien kokonaistarpeesta laskettava prosentuaalinen osuus, jota ostovelvoite voi koskea, ei siis saa olla suurempi kuin se prosentuaalinen osuus, jonka edellä kuvatut määrät muodostavat öljytuotteiden sen hetkisistä kokonaiskulutuksesta asianosaisessa jäsenvaltiossa.

50 Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida, täyttääkö riidanalaisella asetuksella käyttöön otettu järjestelmä nämä edellytykset.

51 Toiseen kysymykseen on siis vastattava, että jäsenvaltio, jonka öljytuotteiden hankinta on täysin tai lähes täysin tuonnista riippuvainen, voi vedota perustamissopimuksen 36 artiklassa tarkoitettuihin yleistä turvallisuutta koskeviin syihin asettaakseen maahantuojille velvoitteen kattaa tietty prosentuaalinen osuus tarpeestaan ostamalla tuotteita kyseisen jäsenvaltion alueella olevalta jalostamolta hinnoilla, jotka toimivaltainen ministeri on vahvistanut jalostamon käytöstä aiheutuvien kustannusten perusteella, jos kyseisen jalostamon tuotantoa ei voida vapaasti markkinoida relevanteilla markkinoilla kilpailukykyisin hinnoin. Tällaisen järjestelmän alaan kuuluvat öljytuotteiden määrät eivät saa ylittää tasoltaan niitä vähimmäishankintoja, joita ilman asianosaisen valtion yleinen turvallisuus vaarantuisi, eivätkä sitä tuotannon tasoa, joka on tarpeen, jotta hätätilan ilmetessä käytettävissä olisi jalostamokapasiteettia ja jotta kaikkina aikoina mahdollistettaisiin sen öljyn jalostaminen, jonka toimittamisesta asianomainen jäsenvaltio on tehnyt pitkäaikaisia sopimuksia.

Oikeudenkäyntikulut

52 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Helleenien tasavallan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksille sekä komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Irlannin High Courtin 9.12.1982 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) **High Courtin esittämään ensimmäiseen kysymykseen on siis vastattava, että ETY:n perustamissopimuksen 30 artiklaa on tulkittava siten, että kansallinen lainsäädäntö, jossa maahantuojat velvoitetaan hankkimaan tietty prosentuaalinen osuus öljytuotteiden tarpeestaan omassa valtiossa**

sijaitsevalta jalostamolta, on tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide.

2) **Jäsenvaltio, jonka öljytuotteiden hankinta on täysin tai lähes täysin tuonnista riippuvainen, voi vedota perustamissopimuksen 36 artiklassa tarkoitettuihin yleistä turvallisuutta koskeviin syihin asettaakseen maahantuojille velvoitteen kattaa tietty prosentuaalinen osuus tarpeestaan ostamalla tuotteita kyseisen jäsenvaltion alueella olevalta jalostamolta hinnoilla, jotka toimivaltainen ministeri on vahvistanut jalostamon käytöstä aiheutuvien kustannusten perusteella, jos kyseisen jalostamon tuotantoa ei voida vapaasti markkinoida relevanteilla markkinoilla kilpailukykyisin hinnoin. Tällaisen järjestelmän alaan kuuluvat öljytuotteiden määrät eivät saa ylittää tasoltaan niitä vähimmäishankintoja, joita ilman asianosaisen valtion yleinen turvallisuus vaarantuisi, eivätkä sitä tuotannon tasoa, joka on tarpeen, jotta hätätilan ilmetessä käytettävissä olisi jalostamokapasiteettia ja jotta kaikkina aikoina mahdollistettaisiin sen öljyn jalostaminen, jonka toimittamisesta asianomainen jäsenvaltio on tehnyt pitkäaikaisia sopimuksia.**

Mackenzie Stuart Koopmans Bahlmann Galmot

Pescatore O'Keeffe Bosco Due Everling

Julistettiin Luxemburgissa 10 päivänä heinäkuuta 1984.

D. Louterman
määrätty kirjaaja
hallintovirkamies

A. J. Mackenzie Stuart
presidentti