

In der Rechtssache 72/83

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom irischen High Court in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

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

gegen

MINISTER FÜR INDUSTRIE UND ENERGIE,
IRLAND,
THE ATTORNEY GENERAL,
IRISH NATIONAL PETROLEUM CORPORATION LIMITED

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag im Hinblick auf eine nationale Regelung über die Versorgung mit Erdölerzeugnissen

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten Mackenzie Stuart, der Kammerpräsidenten T. Koopmans, K. Bahlmann und Y. Galmot, der Richter P. Pescatore, A. O'Keefe, G. Bosco, O. Due und U. Everling,

Generalanwalt: Sir Gordon Slynn
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Nach Section 2 des irischen Fuels (Control of Supplies) Act (Gesetz über die Kontrolle der Kraftstoffversorgung) von 1971 in der 1982 geänderten Fassung kann die irische Regierung durch Verordnung beschließen, daß die Erfordernisse des Gemeinwohls die Kontrolle der Kraftstoffbeschaffung, -versorgung und -verteilung durch den zuständigen Minister im Namen des Staates verlangen. Eine derartige Verordnung bleibt eine bestimmte Zeit in Kraft, die nach dem Gesetz von 1982 zwölf Monate seit ihrem Erlaß nicht überschreiten darf, die Regierung hat jedoch die Möglichkeit, durch Verordnung die Gültigkeitsdauer der ursprünglichen Verordnung zu verlängern. Am 11. April 1979 erließ die irische Regierung eine Verordnung, in der festgestellt wurde, daß die Erfordernisse des Gemeinwohls die Kontrolle der Kraftstoffversorgung und -verteilung verlangten. Die Geltungsdauer dieser Verordnung wurde mehrmals verlängert.

Nach Section 3 des Fuels (Control of Supplies) Act in der Fassung des Gesetzes von 1982 kann der Minister auf dem durch eine solche Verordnung geregelten Gebiet die Regelung oder die Kontrolle des Ankaufs, der Lieferung, des Vertriebs oder der Vermarktung der in der

Verordnung bezeichneten Art oder Arten von Kraftstoffen vorschreiben, um die Aufrechterhaltung und die Sicherheit der Versorgung mit dieser Art oder diesen Arten von Kraftstoffen zu gewährleisten; er kann ferner die Kontrolle, Regelung, Beschränkung oder Untersagung der Ein- oder Ausfuhr der in Rede stehenden Art oder Arten von Kraftstoffen vorschreiben.

2. Irland besitzt keine eigene Rohölversorgung. Bis 1979 lag die Belieferung des irischen Marktes mit dem größten Teil der raffinierten Erdölzeugnisse in den Händen einer kleinen Anzahl internationaler Erdölfirmen, die dem irischen Markt gegenüber keine notwendige oder ständige Verpflichtung hatten.

Im Juli 1979 gründete die irische Regierung eine staatliche Erdölgesellschaft, die Irish National Petroleum Corporation Limited (im folgenden: INPC), um die Sicherheit der Erdölversorgung Irlands zu erhöhen. Zweck dieser Gesellschaft ist es, einen bedeutenden Teil des Erdölbedarfs des irischen Marktes zu decken, in der irischen Erdölindustrie und auf dem irischen Erdölmarkt im Sinne der Förderung einer planmäßigen Entwicklung tätig zu werden und eine wirtschaftliche Tätigkeit zu entfalten und aufrechtzuerhalten, die zur Leistungsfähigkeit der Erdölindustrie in Irland beiträgt.

Die INPC schloß Termingeschäfte über die Lieferung von Rohöl mit ausländischen Lieferanten ab. Im Jahr 1981 deckte sie ungefähr 10 % des irischen Erdölbedarfs. Das von der INPC gekaufte Rohöl wurde für ihre Rechnung

entweder in der einzigen irischen Erdölraffinerie in Whitegate (County of Cork) oder in Raffinerien im Vereinigten Königreich raffiniert.

Die Raffinerie von Whitegate wurde von der Irish Refining Co. Ltd. kontrolliert, deren Geschäftskapital zu gleichen Anteilen vier großen Erdölgesellschaften, nämlich der Shell Ltd., der Esso Petroleum Co. Ltd., der Texaco Trader Inc. und der BP (Ireland) Ltd. gehörte.

Im August 1981 teilten die vier Gesellschaften, die Eigentümer des Kapitals der Irish Refining Co. Ltd. waren, dem irischen Minister für Industrie und Energie mit, daß sie beabsichtigten, die Raffinerie in Whitegate endgültig stillzulegen. Nach erfolglosen Verhandlungen mit den Ölgesellschaften über die Fortsetzung des Betriebs der Raffinerie durch die Gesellschaften stand die irische Regierung vor der Wahl, die Raffinerie durch den Staat zu kaufen oder aber ihrer Schließung zuzustimmen. Im Fall der Schließung wären alle Firmen, die den irischen Markt mit raffinierten Erdölprodukten beliefern, gezwungen gewesen, ihren Bedarf im Ausland, d. h. hauptsächlich — zu ungefähr 80 % — im Vereinigten Königreich, zu decken.

Da die irische Regierung der Auffassung war, daß der Fortbestand der Raffinerie von Whitegate im Interesse der Versorgungssicherheit notwendig war, erwarb sie nach Konsultation der Kommission der Europäischen Gemeinschaften die Raffinerie im Wege des Kaufes des gesamten Geschäftskapitals der Irish Refining Co. Ltd., der Eigentümerin dieser Raffinerie, über die INPC.

3. Da der Minister für Industrie und Energie und die Ölvertriebsfirmen sich nicht darüber einigen konnten, auf welcher Grundlage die Erzeugnisse der Raffinerie von Whitegate verkauft werden sollten, erließ der Minister am 25.

August 1982 aufgrund der ihm durch die oben bezeichnete Section 3 des Fuels (Control of Supplies) Act in der Fassung von 1982 übertragenen Befugnisse eine Verordnung mit der Bezeichnung „Fuels (Control of Supplies) Order“ (SI Nr. 280 aus 1982), um die Weiterbetriebe der Raffinerie sicherzustellen.

Diese Verordnung gilt für alle Wirtschaftsteilnehmer, die eine der zahlreichen dort aufgeführten Erdölsorten nach Irland einführen. Sie werden verpflichtet, während bestimmter angegebener Zeiträume denjenigen Prozentsatz ihres Bedarfs an Erdölzeugnissen aller Art bei der INPC zu decken, der dem Anteil der Produktion der Raffinerie von Whitegate am Gesamtbedarf aller Wirtschaftsteilnehmer, auf die die Verordnung von 1982 anwendbar ist, an den betreffenden Erdölzeugnissen während desselben Zeitraums entspricht. Die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer sind verpflichtet, dem zuständigen Minister die insoweit erforderlichen Mitteilungen zu machen. Die Kaufverpflichtung ist begrenzt auf 35 % des Gesamtbedarfs des betreffenden Wirtschaftsteilnehmers an Erdöl oder 40 % seines Bedarfs an besonderen Erdölsorten jedweder Art.

Der Preis, zu dem diese Erzeugnisse gekauft werden müssen, wird vom Minister für Industrie und Energie festgesetzt; dieser berücksichtigt dabei die der INPC oder der Irish Refining Co. Ltd. entstandenen Kosten im Verhältnis zu den Kapitalbeschaffungskosten, den Finanzierungskosten und den allgemeinen Kosten für den Einkauf des Rohöls, den Transport, die Lagerung, die Verarbeitung und alle anderen für den Betrieb der Raffinerie gezahlten oder entstehenden Kosten. Die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer wurden ermächtigt, die ihnen so entstehenden zusätzlichen Kosten im Wege der Erhöhung der Verkaufspreise auszugleichen.

4. Die Firmen Campus Oil Limited, Estuary Fuel Limited, McMullan Bros. Limited, Ola Teoranta, PMPA Oil Company Limited und Tedcastle McCormick & Company Limited sind in Irland niedergelassene Händler mit Erdöl-erzeugnissen. Sie sind Mitglieder der Irish Independant Petroleum Association, einer Vereinigung, deren Zweck es ist, die Interessen derjenigen Händler mit Erdöl-erzeugnissen zu schützen, deren Firmenkapital irisch ist und die ausschließlich oder vorwiegend auf dem irischen Markt tätig sind. Sie befassen sich mit der Einfuhr und dem Verkauf von Erdöl-erzeugnissen, insbesondere von Gasöl, Gasolin und anderen Heizölen verschiedener Qualitäten. Sie beliefern ungefähr 14 % des irischen Gasolinmarktes; der Prozentsatz für die anderen Erdöl-erzeugnisse liegt etwas höher. Der übrige Markt wird von multinationalen Firmen beliefert.

Die genannten Firmen wandten sich gegen die Verpflichtung zum Kauf bei der INPC und erhoben deshalb Beschwerde bei der Kommission.

Die Kommission leitete mit Schreiben vom 1. Februar 1983 gegen Irland ein Verfahren gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag wegen Verletzung der Artikel 30, 36, 85, 86 und 90 EWG-Vertrag ein. Die irische Regierung äußerte sich mit Schreiben vom 26. April 1983 zu dem erhobenen Vorwurf.

5. Ferner widersetzten sich die genannten Firmen der in der Fuel (Control of Supplies) Order von 1982 enthaltenen Kaufverpflichtung durch Erhebung einer Klage vor dem irischen High Court, in der sie beantragten festzustellen, daß die fragliche Verordnung mit dem EWG-Vertrag, insbesondere mit den Artikeln 30, 31, 36, 85, 86, 90, 92 und 93, unvereinbar sei.

In diesem Verfahren vor dem High Court trugen die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens vor, die ihnen durch die Fuels (Control of Supplies) Order auferlegte Verpflichtung, bis zu 35 % ihres Bedarfs an Erdöl-erzeugnissen bei der INPC zu decken, stelle eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung dar. Die Beklagten des Ausgangsverfahrens meinten dagegen, diese Verpflichtung bedeute keine derartige Beschränkung; jedenfalls sei sie aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gerechtfertigt und deshalb nach Artikel 36 EWG-Vertrag zulässig.

Der High Court war der Auffassung, daß vor einer Anhörung der Parteien über die genauen Auswirkungen der streitigen Regelung auf die Geschäfte und über die Gründe für den Ankauf der Raffinerie in Whitegate durch den Staat sowie für die Einführung der streitigen Regelung aus Erwägungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dem Gerichtshof eine Reihe von Fragen zur Auslegung des Gemeinschaftsrechts vorzulegen seien. Er hat deshalb mit Beschluß vom 9. Dezember 1982 dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

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

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

- a) eine Regelung wie die vorstehend bezeichnete aufgrund von Artikel 36 EWG-Vertrag von der Anwendung der Artikel 30 bis 34 EWG-Vertrag ausgenommen ist oder
- b) eine derartige Regelung unter bestimmten (gegebenenfalls unter welchen) Umständen hiervon ausgenommen werden kann?“

6. Der Vorlagebeschluß ist am 28. April 1983 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die Firmen Campus Oil Limited, Estuary Fuel Limited, McMullan Bros Limited, Ola Teoranta, PMPA Oil Company und Tedcastle McCormick & Company Limited, die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Senior Counsel Eoghan P. Fitzsimons, Barrister Richard Nesbitt und Solicitors A. & L. Goodbody, sowie Irland, der Minister für Industrie und Energie und der Attorney General, die Beklagten des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Chief State Solicitor Louis J. Dockery als Bevollmächtigten, ferner die Irish National Petroleum Corporation Limited, Beklagte des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Solicitors Arthur Cox Co., sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch die Mitglieder ihres Juristischen Dienstes Richard Wainwright und Julian Curall als Bevollmächtigte, schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Gene-

ralanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch die Kommission ersucht, eine Frage zu beantworten.

II — Schriftliche Erklärungen

1. Erklärungen der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens

Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens bemerken zunächst einleitend, sie hätten vor Inkrafttreten der streitigen Verordnung ungefähr 75 % der von ihnen verkauften Erdölserzeugnisse bei in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Lieferanten und Raffinerien gekauft. Diese Käufe seien zu den zum Zeitpunkt des Kaufes geltenden Preisen getätigt worden, und ihre Kunden hätten aus dem Wettbewerb beim Einkauf Nutzen gezogen. Da sie kleine unabhängige Erdölfirmen seien, hänge ihre Existenz von ihrer individuellen Fähigkeit ab, völlig anpassungsfähig auf dem freien Markt tätig zu werden. Die streitige Verordnung vernichte diese Freiheit vollständig und bewirke, daß sie im Verhältnis zu den auf dem irischen Markt tätigen großen multinationalen Firmen wettbewerbsmäßig benachteiligt würden.

Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens wenden sich nicht gegen den Erwerb oder den Betrieb der Raffinerie von Whitegate durch die INPC und haben keine Einwände dagegen, daß der irische Staat diese Raffinerie in der Weise betreibt, daß er am Wettbewerb teilnimmt, solange er sich nicht auf die streitige Regelung stützt. Sie bestreiten dagegen, daß der irische Staat das Recht habe, sie zu verpflichten, einen wesentlichen Teil ihrer Erdölvorräte von der Raffinerie in Whitegate zu kaufen, und zwar zu Preisen, die über denen des freien Marktes lägen und in Anwendung der streitigen

Verordnung festgesetzt würden. Die in der streitigen Verordnung enthaltene Kaufverpflichtung solle verhindern, daß die Raffinerie von Whitegate mit Verlust arbeite; dem Kunden werde eine Unterstützung des Funktionierens und des Betriebs dieser Raffinerie aufgebürdet.

Zur *ersten Frage* vertreten die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens die Auffassung, die Kaufverpflichtung stelle ein klassisches Beispiel für eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung im Sinne der Artikel 30 und 31 EWG-Vertrag dar. Die Verordnung enthalte eine förmliche Einschränkung des Handels mit Erdölzeugnissen und hindere die irischen Erdölimporteure, 35 % ihres Bedarfs einzuführen. Da die Verordnung keine Möglichkeit der Befreiung von dieser Verpflichtung vorsehe, liege eine ausdrückliche Beschränkung des freien Warenverkehrs mit Erdölzeugnissen zwischen Irland und den anderen Mitgliedstaaten vor.

Ferner verschaffe die streitige Verordnung der INPC eine Stellung, die vergleichbar mit dem vom Gerichtshof in seinem Urteil vom 20. Mai 1976 in der Rechtssache 104/75 (de Peijper, Slg. 1976, 613) entschiedenen Fall, sich dahin auswirke, daß die (wenn auch ursprünglich in Form von Rohöl) eingeführten Erdölzeugnisse durch die INPC kanalisiert würden. Eine Regelung, die die Einfuhrmöglichkeiten bestimmter Händler beschränke, zugleich jedoch einem anderen Händler ein Einfuhrrecht mit Monopolcharakter verleihe, beeinträchtige zwangsläufig den freien Verkehr der in Rede stehenden Waren.

Zur *zweiten Frage* weisen die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens darauf hin, daß der Gerichtshof Artikel 36 EWG-Vertrag immer eng ausgelegt habe. Insbesondere betreffe Artikel 36 nur Fälle, die nichtwirtschaftlicher Natur seien (Ur-

teil vom 19. 12. 1961, Rechtssache 7/61, Kommission/Italien, Slg. 1961, 695; Urteil vom 9. 6. 1982, Rechtssache 95/81, Kommission/Italien, Slg. 1982, 2187). Wichtig sei insoweit, daß die Frage sich auf das Vorliegen einer Regelung beziehe, die eine Kaufverpflichtung enthalte, nicht auf die Frage, ob Irland eine Erdölraffinerie besitzen solle oder nicht.

Die Beklagten des Ausgangsverfahrens hätten sich nicht ernsthaft auf den Begriff der „öffentlichen Ordnung“ gestützt. Jedenfalls setze dieser Begriff eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung voraus, die für ein Grundinteresse der Gesellschaft bestehe, und müsse streng im Gemeinschaftszusammenhang verstanden werden (Urteil vom 4. 12. 1974, Rechtssache 41/74, Van Duyn/Home Office, Slg. 1974, 1387; Urteil vom 27. 10. 1977, Rechtssache 30/77, Strafverfahren gegen Boucherau, Slg. 1977, 1999). Die in der Verordnung enthaltene Regelung beruhe dagegen im wesentlichen auf wirtschaftlichen Erwägungen, denn sie solle den Betrieb der Raffinerie von Whitegate mit einem garantierten Kundenstamm und ohne finanzielle Verluste ermöglichen. Als finanzpolitisches Instrument habe die Regelung wirtschaftlichen Charakter und falle somit nicht unter den Begriff der öffentlichen Ordnung im Sinne des Artikels 36. Es seien vielleicht Umstände denkbar, unter denen der Betrieb einer Erdölraffinerie durch einen Mitgliedstaat mit Hilfe dieser Bestimmung gerechtfertigt werden könne; das Vorliegen einer Kaufverpflichtung mit der dazugehörigen Preisregelung sei jedoch keinesfalls zu rechtfertigen.

Was die öffentliche Sicherheit betreffe, sei ein wie auch immer gearteter Zusammenhang mit dem im wesentlichen wirtschaftlichen Charakter der Regelung schwer vorstellbar. Die öffentliche Sicherheit betreffe weniger die nationale

Sicherheit im Rahmen der zwischenstaatlichen Beziehungen als vielmehr die innere Sicherheit eines Staates. Selbst wenn man davon ausgehe, daß sie einen Gesichtspunkt der äußeren Sicherheit umfasse, rechtfertige dies nicht die in der streitigen Verordnung enthaltene Regelung.

Ebenso wie beim Begriff der öffentlichen Ordnung könne der Gerichtshof helfen, die Tragweite und Bedeutung des Begriffs der öffentlichen Sicherheit im Sinne von Artikel 36 auszulegen. Dieser Begriff bezeichne die Einhaltung der Gesetze und die Aufrechterhaltung der Ordnung im Innern des Staates. In Extremfällen könne das Eingreifen der nationalen Armee zur Wahrung der Sicherheit notwendig sein. Dagegen bestehe kein Zusammenhang zwischen diesem Begriff und einer Regelung wie derjenigen, die in der streitigen Verordnung enthalten sei. Allein der Besitz und der Betrieb der Raffinerie in Whitegate durch den Staat, nicht dagegen die Kaufverpflichtung könne aus Gründen der öffentlichen Sicherheit gerechtfertigt sein.

2. Erklärungen Irlands, des Ministeriums für Industrie und Energie und des Attorney General

Die irische Regierung geht zunächst auf die irischen Rechtsvorschriften und den Ablauf des Verfahrens vor dem High Court ein. Sie hebt insbesondere hervor, daß das Ersuchen um Vorabentscheidung zu einem Zeitpunkt an den Gerichtshof gerichtet worden sei, als die Tatsachen im Ausgangsverfahren noch nicht festgestellt worden seien und die Beklagten noch nicht Gelegenheit gehabt hätten, die sachlichen Gründe für den Erwerb der Raffinerie von Whitegate und die Einführung der streitigen Verpflichtung darzulegen und Beweise beizubringen. Insoweit beabsichtigten die Beklagten, folgendes vorzutragen:

Für die irische Regierung habe eine zwingende Notwendigkeit bestanden, ganz kurzfristig eine Entscheidung über den Erwerb der Raffinerie zu fällen, denn es sei im Interesse der Sicherheit der Erdölversorgung notwendig gewesen, in Irland eine funktionierende Erdölraffinerie zu haben. Nach dem Erwerb der Raffinerie habe die Regierung große Anstrengungen unternommen, um im Verhandlungswege zu einer freiwilligen Regelung für den Betrieb der Raffinerie zu kommen; sie sei jedoch zu der Auffassung gelangt, daß allein eine obligatorische Regelung es ihr ermöglichen würde, die Raffinerie mit einem gewissen Maß an Sicherheit hinsichtlich des gleichmäßigen Absatzes ihrer Produktion und der Gleichbehandlung aller Erdölfirmen auf einer für diese annehmbaren Grundlage zu betreiben. Insoweit müsse der außerordentlichen Abhängigkeit Irlands von dem Vereinigten Königreich als einziger Versorgungsquelle für die Einfuhren von raffinierten Erdölprodukten Rechnung getragen werden. Dafür lieferten die Vorgeschichte und die weitreichenden Folgen der Unterbrechungen der Erdölversorgung in den siebziger Jahren einen Beweis. Irland sei vom Erdöl als Energiequelle für die Aufrechterhaltung aller Bereiche des nationalen Lebens abhängig, nicht nur des wirtschaftlichen, sondern auch des sozialen, medizinischen, militärischen, polizeilichen Bereichs usw. Die irische Regierung sei jedoch ständig bestrebt, eine Ersatzlösung für die jetzigen zeitlich begrenzten Maßnahmen zu suchen und zu finden. Im übrigen bestehe in anderen Ländern und in anderen Mitgliedstaaten eine vergleichbare, auf die Gewährleistung der Erdölversorgung gerichtete Politik. Dies gelte zum Beispiel für die Vorschriften über die Kontrolle des Erdölvertriebs, die die französische Regierung mit Zustimmung der Kommission nach wie vor anwende.

Hinsichtlich der *ersten Frage* vertritt die irische Regierung die Auffassung, die Artikel 30 und 31 enthielten im wesentlichen ein Verbot aller Formen der Diskriminierung, durch die den einheimischen Erzeugnissen eine bestimmte Art Schutz oder eine Vorzugsstellung eingeräumt werden solle. Die streitige obligatorische Regelung habe eine wie auch immer geartete Auswirkung auf den innergemeinschaftlichen Warenverkehr weder zum Ziel noch zum Inhalt oder als Ergebnis. Da Irland keine nationale Rohölquelle besitze, führe diese Regelung nur dazu, einen Teil der Einfuhren von raffiniertem Öl durch Einfuhren von Rohöl zu ersetzen. Eine solche Regelung falle somit nicht unter die Artikel 30 ff. EWG-Vertrag.

Zur *zweiten Frage* trägt die irische Regierung vor, Artikel 36 EWG-Vertrag belasse den Mitgliedstaaten auf den dort genannten Gebieten eine vorrangige Zuständigkeit. Es sei in erster Linie Sache der nationalen Stellen zu entscheiden, welche Maßnahmen zu ergreifen seien. Hinsichtlich des Begriffes der öffentlichen Sicherheit bestehe insofern eine Besonderheit, als die Gemeinschaft keine eigene Kompetenz auf diesem Gebiet besitze und die Mitgliedstaaten alle ihre Befugnisse behalten hätten. In diesem Bereich müsse der Gerichtshof somit mehr noch als bei den anderen in Artikel 36 enthaltenen Begriffen die Vorstellung respektieren, die ein Mitgliedstaat sich selbst von seiner eigenen öffentlichen Sicherheit mache. Dies sei insbesondere der Fall, wenn die in Rede stehende Maßnahme Gegenstand einer feierlichen Erklärung der Regierung des fraglichen Staates sei.

Man müsse sich vor Augen halten, daß Entscheidungen im Bereich der öffentlichen Sicherheit oft äußerst dringlich seien. Im vorliegenden Fall habe sich Irland darüber hinaus von der Kommis-

sion, deren Dienststellen den irischen Vorschlägen ziemlich wohlwollend gegenübergestanden hätten, mehrfach beraten lassen. Erst im Juli 1982, nach Erwerb der Raffinerie, habe die Kommission eine gegenteilige Auffassung zum Ausdruck gebracht.

Die streitige Regelung sei keineswegs durch wirtschaftliche Erwägungen, sondern durch die öffentliche Ordnung und die öffentliche Sicherheit gerechtfertigt, die durch die Aufrechterhaltung der Erdölversorgung für alle Verwendungszwecke berührt würden. Insoweit sei insbesondere auf die geographische Lage Irlands hinzuweisen sowie auf das Fehlen nationaler Erdölquellen und den Umstand, daß Irland im Zusammenhang mit dem Funktionieren des internationalen Erdölmarktes und insbesondere aufgrund seiner Beherrschung durch einige multinationale Erdölfirmen im Hinblick auf 80 bis 90 % seiner Versorgung mit raffinierten Ölzeugnissen vom Vereinigten Königreich abhängen. Unter diesen Umständen sei die irische Regierung zu der Auffassung gelangt, daß die öffentliche Sicherheit und die öffentliche Ordnung Irlands die Aufrechterhaltung eines hohen Maßes an Unabhängigkeit bezüglich des Erwerbs von Rohöl und der Raffineriekapazität erforderten.

Vor Einführung der obligatorischen Regelung, die eine zeitlich begrenzte Maßnahme darstelle, seien alle denkbaren Alternativen geprüft worden. Der zuständige Minister prüfe weiterhin alle Möglichkeiten, diese Regelung auszusetzen. Die obligatorische Regelung müsse aufrechterhalten bleiben, bis eine angemessene Alternative gefunden worden sei.

Im Laufe der Verhandlungen mit den Erdölfirmen habe sich herausgestellt, daß die bedeutendsten von ihnen Erdölzeugnisse von der Raffinerie in Whitegate allenfalls zu dem zum Zeitpunkt des Kaufes bestehenden niedrigsten interna-

tionalen Barpreisen zu kaufen bereit gewesen seien, und dies nur auf der Grundlage, daß die Raffinerie in Whitegate selbst bei diesen Preisen nur ein unwichtiger Lieferant dieser Erzeugnisse sei; der Absatz der Erzeugnisse dieser Raffinerie sei somit äußerst ungewiß gewesen. Einige Firmen hätten sogar beschlossen, unabhängig vom Preis keine Erzeugnisse der Raffinerie zu kaufen; andere hätten sich zugunsten einer obligatorischen Regelung ausgesprochen, die sie für gerechter gehalten hätten. Seit Übernahme der Raffinerie in Whitegate im August 1982 seien die Preise für die dort erzeugten Erdölprodukte auf ein Niveau gesunken, das viel näher bei den durchschnittlichen Einfuhrpreisen liege. Der Zeitpunkt, zu dem die obligatorische Regelung aufgehoben werden könne, hänge jedoch nicht nur von dem fortbestehenden Preisunterschied ab, sondern auch von der Haltung der Erdölfirmen im Hinblick auf den Kauf von Erdölerzeugnissen bei der Raffinerie, selbst zu konkurrenzfähigen Preisen. Ein anderer wichtiger Gesichtspunkt sei die Frage, ob die Erdölfirmen im Gegensatz zu ihrer derzeitigen Haltung bereit seien, im irischen Hoheitsgebiet ausreichende Vorräte an Erdölerzeugnissen aufrechtzuerhalten.

Abschließend vertritt die irische Regierung die Auffassung, daß die öffentliche Ordnung und die öffentliche Sicherheit im Sinne von Artikel 36 die von einem Mitgliedstaat erlassenen Maßnahmen, die zur Aufrechterhaltung der Erdölversorgung dieses Staates erforderlich seien, umfaßten. Der nationale Richter habe zu beurteilen, ob die hier in Rede stehenden Maßnahmen unter diesem Gesichtspunkt wirklich gerechtfertigt seien.

3. Erklärungen der INPC

Die INPC gibt ergänzend zu den Erklärungen der irischen Regierung Erklärungen zu der dem Gerichtshof gestellten

zweiten Frage ab. Sie bemerkt zunächst, zur Prüfung dieser Frage sei es notwendig, daß der Gerichtshof genaueste Auskünfte über die ganz besondere Lage Irlands im Hinblick auf die Erdölerzeugnisse besitze. Sie weist insoweit auf folgendes hin:

Irland sei stärker als die meisten Mitgliedstaaten von Erdölerzeugnissen abhängig; es brauche Erdöl zur Deckung von 66 % seines Energiebedarfs gegenüber 51 % im Gemeinschaftsdurchschnitt. Die Kapazität der Raffinerie von Whitegate entspreche nur zwei Dritteln des irischen Verbrauchs; andere Mitgliedstaaten hätten dagegen eine die Gesamtnachfrage übersteigende Raffineriekapazität und verfügten über mehrere nationale Raffinerien. Irland sei wesentlich von den Erdöleinfuhren aus dem Vereinigten Königreich abhängig, das 83 % der irischen Einfuhren liefere, die jedoch nur 5 % der britischen Erdölausfuhren darstellten. Die multinationalen Erdölfirmen hätten in Irland eine stärkere Stellung als in jedem anderen Mitgliedstaat, und Irland besitze keine wirkliche Kontrollmöglichkeit über den Vertrieb der Erdölerzeugnisse. Es sei deshalb insbesondere in Krisenzeiten für Irland notwendig, eine Raffineriekapazität zu besitzen, um seinen Grundbedarf zu decken. Bei militärischen Krisen müsse Irland als neutrales Land, das nicht zur NATO gehöre, seinen Bedarf selbst decken. Aus ähnlichen Gründen sähen Länder wie Österreich, Neuseeland, Zypern, die Barbados, Jamaika und Thailand, deren geopolitische und wirtschaftliche Lage mit derjenigen Irlands vergleichbar sei, das Vorhandensein von Raffinerieeinrichtungen in ihrem nationalen Hoheitsgebiet als wesentliches Element ihrer nationalen Sicherheit an. Eine im nationalen Hoheitsgebiet gelegene Raffinerie gewährleiste die Sicherheit jedoch nur dann, wenn ihre Tätigkeit aufrechterhal-

ten werde und wenn sie regelmäßig Rohöl und raffiniertes Öl einkaufe.

Im Oktober 1981 habe der Rat eine Mitteilung der Kommission über die „Probleme der Raffinerieindustrie in der Gemeinschaft“ angenommen und erkannt, daß „die notwendige Schrumpfung und Umstrukturierung der Industrie insoweit durch die Industrie selbst vorzunehmen ist, vorausgesetzt, daß die Versorgungssicherheit der betroffenen Gebiete nicht gefährdet wird“. Diese Versorgungssicherheit wäre jedoch durch die Schließung der einzigen irischen Raffinerie schwer gefährdet.

Nach Auffassung der INPC ist es verfrüht, die zweite Frage schon jetzt zu beantworten, ohne die vorgenannten Umstände und die Erwägungen der Regierung bei Erlaß der Regelung genau untersucht zu haben.

Jedenfalls seien die Begriffe öffentliche Sicherheit und öffentliche Ordnung so auszulegen, daß sie bewirkten, daß die streitige obligatorische Regelung nicht unter Artikel 30 bis 34 EWG-Vertrag falle. Eine gesicherte Erdölversorgung sei nämlich für das Leben eines Landes ebenso wichtig wie der Besitz einer eigenen Wasserversorgung, eines eigenen Straßennetzes und einer eigenen Kanalisation. Die Organisation dieser Dienste sei Sache des Staates. Die Aufgabe, die Versorgung mit Erdölzeugnissen sicherzustellen, gehöre somit nicht in den kaufmännischen und wirtschaftlichen Bereich, sondern in den Bereich der unmittelbaren Verantwortung für das Leben der Menschen und die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Die streitige obligatorische Regelung halte sich im Rahmen des Ermessensspielraums, über den die Staaten in diesen Bereichen verfügten. Schließlich stelle diese Regelung weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten dar.

Hinsichtlich der im zweiten Teil der zweiten Frage angesprochenen Umstände, unter denen eine solche Regelung von der Anwendung der Artikel 30 bis 34 EWG-Vertrag ausgenommen werden könne, nennt die INPC folgende Gesichtspunkte: die wesentliche Bedeutung der Sicherstellung der Versorgung mit Erdölzeugnissen für das tägliche Leben der irischen Bürger und für das ordnungsgemäße Funktionieren der Dienste, für die der Staat unmittelbar oder mittelbar verantwortlich sei; die Verantwortung der Regierung für die Sicherstellung der Versorgung; den Umstand, daß die Regierung zu bestimmen habe, daß ein System wie die obligatorische Regelung das geeignete Mittel darstelle, um die Sicherheit der Versorgung aufrechtzuerhalten; den Umstand, daß auch dann, wenn es andere Methoden gebe, die geeignet seien, einen gewissen Schutz zu gewähren, die Auswahl der Maßnahmen, die der Staat zu ergreifen wünsche, unter den ihm vom EWG-Vertrag eingeräumten Ermessensspielraum falle; den Umstand, daß die Regierung befugt sei, Maßnahmen zu ergreifen um sicherzustellen, daß Irland nicht ohne Raffineriekapazität bleibe.

4. Erklärungen der Kommission

Die Kommission trägt zunächst vor, ursprünglich habe sie Verständnis für die Schwierigkeiten der irischen Regierung gehabt, wobei sie jedoch hinsichtlich der Vereinbarkeit der von dieser vorgeschlagenen Kaufverpflichtung mit den Artikeln 30 und 36 EWG-Vertrag Vorbehalte geäußert habe. Erst nachdem sie die Beschwerde der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens erhalten habe, habe sie sich ihre Meinung über die in Rede stehende Verordnung gebildet.

Die *erste Frage* sei zu bejahen, denn die Käufer von Erdölzeugnissen würden daran gehindert, 35 oder 40 % ihrer

Käufe bei der INPC durch den Kauf von eingeführten raffinierten Erzeugnissen zu ersetzen, wenn sie dies wünschten. Diese Maßnahme sei geeignet, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar und tatsächlich zu beeinträchtigen; ferner sei sie diskriminierend, da sie Wirtschaftsteilnehmer daran hindere, diese eingeführten Erzeugnisse zu kaufen, und den Kauf der entsprechenden einheimischen Erzeugnisse vorschreibe.

Beide Teile der *zweiten Frage* seien zu verneinen.

Die Kommission bemerkt dazu vorab, das Interesse, das die irische Regierung schützen wolle, sei ein wirtschaftliches Interesse und könne deshalb nicht unter Berufung auf Artikel 36 EWG-Vertrag gerechtfertigt werden.

Das Bestreben, im Fall einer Erdölkrise die inländische Versorgung mit Brennstoffen aufrechtzuerhalten, richte sich auf die Sicherstellung des normalen Fortgangs der Wirtschaftstätigkeit. Selbst wenn wirtschaftliche Maßnahmen andere als rein wirtschaftliche Auswirkungen haben könnten, ändere sich die Natur einer Maßnahme vollständig oder hauptsächlich wirtschaftlichen Charakters nicht nur deshalb, weil sie nichtwirtschaftliche Auswirkungen haben könne. Die in Artikel 36 EWG-Vertrag aus Gründen der öffentlichen Ordnung vorgesehene Ausnahme betreffe den Schutz der grundlegenden Interessen des Staates, und die auf die öffentliche Sicherheit gestützte Ausnahme müsse auf Bereiche wie die nationale Verteidigung und die Aufrechterhaltung des inneren Friedens beschränkt bleiben, soweit diese Bereiche nicht von den spezielleren Vorschriften der Artikel 223, 224 und 225 EWG-Vertrag erfaßt würden.

Selbst wenn man davon ausgehe, daß die Beschränkung der Einfuhr von zur Brennstoffversorgung dienenden Erdöl-erzeugnissen aus Gründen der öffent-

lichen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung gerechtfertigt sein könne, sei es der irischen Regierung nicht gelungen, deutlich zu machen, daß die Versorgung mit eingeführten, nicht von der INPC in Whitegate produzierten Erdöl-erzeugnissen eine Gefährdung ihrer Interessen darstelle. Die Störungen in der Erdölversorgung, die in der Vergangenheit aufgetreten seien, hätten, auch wenn man unterstelle, daß sie bis zu einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung gegangen seien, mit der in der streitigen Verordnung vorgesehenen Kaufverpflichtung nichts zu tun. So sei die Ursache der in den Jahren 1973/74 aufgetretenen Störungen weder die Einfuhr von Erdöl-erzeugnissen noch der Mangel an raffinierten Erzeugnissen, sondern die Verknappung des Rohöls gewesen. Die Existenz der Raffinerie in Whitegate habe die Störungen damals nicht verhindern können und sei auch nicht geeignet, entsprechende Situationen in der Zukunft zu verhindern.

Jedenfalls sei die Verordnung wirkungslos und zur Sicherstellung der Versorgung ungeeignet. Das wirkliche Problem, dem die Mitgliedstaaten, die von den Erdöleinfuhren abhingen, gegenüberstünden, sei die Möglichkeit einer plötzlichen Rohölverknappung. Eine Raffineriekapazität sei in einem solchen Fall für die Sicherstellung der Versorgung nutzlos. In der Gemeinschaft gebe es derzeit und wahrscheinlich noch für einige Zeit eine bedeutende Überschußkapazität in der Raffinerieindustrie. Die Mitgliedstaaten seien aufgrund der Richtlinien 68/414/ EWG und 72/425/EWG verpflichtet, Brennstoffvorräte in Form von Rohöl von raffinierten Erdöl-erzeugnissen zu halten. In diesen Richtlinien sei jedoch nirgends eine bestimmte Raffineriekapazität vorgeschrieben. Die Vorräte könnten im übrigen auch im Rahmen einer Vereinbarung zwischen den betref-

fenden Regierungen im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats gehalten werden. Jedenfalls sei es möglich, die Versorgung ohne Beeinträchtigung des Handels mit raffinierten Erdölzeugnissen sicherzustellen. So sicherten andere Mitgliedstaaten, darunter solche, die nicht über eine ausreichende Raffineriekapazität verfügten, ihre Versorgung ohne Schwierigkeiten im Einklang mit den genannten Richtlinien im Wege der Einlagerung der Brennstoffe in der Form, die für ihre Situation am geeignetsten sei; diese Einlagerung erfolge in zahlreichen Fällen zum Teil in einem anderen Mitgliedstaat. Selbst wenn man davon ausgehe, daß Irland besondere Gründe habe, seine Vorräte in seinem eigenen Hoheitsgebiet zu halten, so erkläre dies weder die Notwendigkeit, die Raffinerie beizubehalten, noch die in der Verordnung vorgesehenen Einfuhrbeschränkungen.

Hinsichtlich der Frage, ob weitere Umstände geeignet seien, eine Ausnahme von Artikel 30 zu rechtfertigen, meint die Kommission, daß keines der Tatbestandsmerkmale des Artikels 36 EWG-Vertrag vorliege. Auch könne im vorliegenden Fall kein anderes „zwingendes Erfordernis“ des öffentlichen Interesses der vom Gerichtshof in seinen Urteilen in den Rechtssachen 120/78 (Rewe, Slg. 1979, 649), 788/79 (Gilli, Slg. 1980, 2071) und 130/78 (Keldermann, Slg. 1981, 527) bezeichneten Art geltend gemacht werden, zumal es sich um eine diskriminierende Maßnahme handele. Aus den Richtlinien 68/414/EWG und 72/425/EWG des Rates könne keinesfalls hergeleitet werden, daß das Bestehen einer Erdölraffinerie zu ihrer Durchführung erforderlich sei. Die irische Regierung habe sich nicht auf die Sondervorschrift des Artikels 224 EWG-Vertrag berufen, deren Anwendung voraussetze, daß die öffentliche Ordnung tatsächlich

gestört sei. Im übrigen sei schwer verständlich, wie eine Gefährdung der Erdölversorgung durch Beschränkungen der Einfuhr von Erdölzeugnissen beseitigt werden könne. Eine Regelung wie die hier vorliegende könne somit durch keine andere Vorschrift oder Regel des Gemeinschaftsrechts gerechtfertigt werden.

III — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 14. Februar 1984 haben die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Senior Counsel Eoghan P. Fitzsimons und Barrister Richard Nesbitt, der irische Minister für Industrie und Energie, Irland und der Attorney General, vertreten durch Senior Counsel Nial Fennelly und Barrister David Burn, die INPC, vertreten durch Senior Counsel John Blainey und Barrister Daniel O'Keefe, die Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch Barrister Francis Jacobs, die Regierung der Republik Griechenland, vertreten durch ihren Bevollmächtigten F. Spathopoulos, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihre Bevollmächtigten Richard Wainwright und Julian Curral, mündliche Ausführungen gemacht.

Die Beteiligten des Ausgangsverfahrens und die Kommission haben im wesentlichen ihre im schriftlichen Verfahren abgegebenen Stellungnahmen bestätigt.

Die *Regierung des Vereinigten Königreichs*, die sich in ihren Ausführungen auf die zweite Frage beschränkt, hat vorgeschlagen, diese wie folgt zu beantworten:

Der Begriff „öffentliche Sicherheit“ in Artikel 36 EWG-Vertrag ist dahin auszulegen, daß er Maßnahmen umfaßt, die einem grundlegenden und deshalb schutzwürdigen Staatsinteresse wie der Aufrechterhaltung von wesentlichen Dienst-

leistungen zu dienen bestimmt sind oder die dafür sorgen sollen, daß das Leben des Staates funktioniert.

Ein Mitgliedstaat kann sich nicht auf Gründe der öffentlichen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung berufen, wenn mit den fraglichen Maßnahmen im wesentlichen wirtschaftliche Ziele verfolgt werden.

Die in Rede stehenden Maßnahmen dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung der durch Artikel 36 geschützten berechtigten Ziele erforderlich ist, und müssen natürlich die Voraussetzungen von Artikel 36 Satz 2 erfüllen.

Die *griechische Regierung* weist darauf hin, daß möglicherweise Artikel 90 Absatz 2 EWG-Vertrag Anwendung findet. Eine Erdölraffinerie sei ein Unternehmen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse in dem Sinne, daß ihr Vorhandensein geeignet sei, die Sicherheit der Lieferungen von raffiniertem Erdöl für

den nationalen Markt zu gewährleisten. Was die erhebliche Bedeutung einer Kaufverpflichtung für die Erfüllung der Aufgaben eines solchen Unternehmens angehe, sei zu berücksichtigen, daß eine staatliche Einrichtung ebenso wie unabhängige Raffinerien nicht in der Lage sei, mit den vertikal gegliederten multinationalen Gesellschaften in Wettbewerb zu treten, und sich hinsichtlich seiner Möglichkeiten, große Mengen zu kaufen, im Nachteil befinde.

Auf Ersuchen des Gerichtshofes in der Sitzung hat die Kommission am 29. Februar 1984 eine Reihe von Unterlagen über die Rechtsvorschriften eingereicht, die im Rahmen der von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gegründeten Internationalen Energieagentur anwendbar sind.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 10. April 1984 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

- 1 Der irische High Court hat mit Beschluß vom 9. Dezember 1982, beim Gerichtshof eingegangen am 28. April 1983, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag zwei Fragen nach der Auslegung der Artikel 30, 31 und 36 EWG-Vertrag zur Vorabentscheidung vorgelegt, um beurteilen zu können, ob irische Rechtsvorschriften, wonach die Importeure von Erdölzeugnissen verpflichtet sind, einen bestimmten Prozentsatz ihres Bedarfs zu vom zuständigen Minister festgesetzten Preisen bei einer inländischen Firma zu decken, die eine Raffinerie im irischen Hoheitsgebiet betreibt, mit dem EWG-Vertrag vereinbar sind.
- 2 Diese Frage stellen sich im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen sechs irischen Unternehmen, die ausschließlich oder vorwiegend in Irland mit Erdölzeugnissen handeln und etwa 14 % des irischen Benzinmarktes und einen

etwas höheren Prozentsatz des Marktes der übrigen Erdölerzeugnisse beliefern, und dem irischen Staat sowie der Irish National Petroleum Corporation (im folgenden: INPC). Mit ihrer vor dem High Court erhobenen Klage haben die sechs Unternehmen beantragt, die Fuels (Control of Supplies) Order 1982 für mit dem EWG-Vertrag unvereinbar zu erklären.

- 3 Der irische Industrie- und Energieminister hatte diese Verordnung aufgrund der ihm im Fuels (Control of Supplies) Act (Gesetz über die Kontrolle der Kraftstoffversorgung) von 1971 in der Fassung von 1982 erteilten Ermächtigung erlassen, um die Sicherheit der Kraftstoffversorgung zu gewährleisten. Nach der streitigen Verordnung sind alle Wirtschaftsteilnehmer, die eines der dort aufgeführten raffinierten Erdölerzeugnisse einführen, verpflichtet, einen bestimmten Prozentsatz ihres Bedarfs an Erdölerzeugnissen bei der INCP zu einem Preis zu decken, der vom Minister aufgrund der der INCP entstandenen Kosten festgesetzt wird.

- 4 Die INCP, deren Kapital dem irischen Staat gehört und deren Zweck darin besteht, die Sicherheit der Versorgung Irlands mit Erdöl zu erhöhen, hatte 1982 das Kapital der Irish Refining Company Ltd., der Eigentümerin der einzigen, in Whitegate, County Cork, gelegenen Raffinerie Irlands, erworben. Das Kapital der Irish Refining Company Ltd., die in der Lage ist, durch die Produktion der Raffinerie in Whitegate ungefähr 35 % des Bedarfs des irischen Marktes an raffinierten Erdölerzeugnissen zu decken, hatte bis dahin den vier großen Erdölfirmen gehört, in deren Händen sich der größte Teil des irischen Marktes für raffinierte Erdölerzeugnisse befindet. Die Entscheidung, die Raffinerie in Whitegate über die Irish Refining Company Ltd. zu kaufen, war gefallen, nachdem die vier großen internationalen Erdölfirmen ihre Absicht bekanntgegeben hatten, die Raffinerie stillzulegen.

- 5 Die irische Regierung begründete diesen Erwerb der Irish Refining Company Ltd. mit der Notwendigkeit, die Sicherheit der Versorgung Irlands mit Erdölprodukten durch die Aufrechterhaltung einer Raffineriekapazität in Irland zu gewährleisten, weil nach der Stilllegung dieser Raffinerie alle Lieferanten von raffinierten Erdölerzeugnissen auf dem irischen Markt gezwungen gewesen wären, sich außerhalb Irlands einzudecken; ungefähr 80 % dieser Lieferungen stammten aus einer einzigen Quelle, nämlich aus dem Vereinigten Königreich.

- 6 Durch die in der streitigen Verordnung vorgesehene Verpflichtung, bei der INPC zu kaufen, soll der Absatz der Produktion der Raffinerie in Whitegate gewährleistet werden. Der Prozentsatz der Kaufverpflichtung entspricht für jede Art von Erdölerzeugnissen dem Prozentsatz der Produktion der Raffinerie in Whitegate während eines bestimmten Zeitraums im Verhältnis zum Gesamtbedarf aller Personen, für die die Verordnung von 1982 gilt, an dieser Art von Erdölerzeugnissen während desselben Zeitraums. Diese Verpflichtung des Importeurs ist jedoch auf 35 % seines Gesamtbedarfs an Erdölerzeugnissen und auf 40 % seines Bedarfs an jeder Art von Erdölerzeugnissen begrenzt.

- 7 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens trugen zur Begründung ihrer Klage vor, die streitige Verordnung verstoße gegen das Gemeinschaftsrecht, insbesondere gegen das in Artikel 30 EWG-Vertrag enthaltene Verbot von mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten und allen Maßnahmen mit gleicher Wirkung. Die irische Regierung und die INPC machten geltend, es handele sich nicht um eine unter dieses Verbot fallende Maßnahme; jedenfalls sei sie nach Artikel 36 EWG-Vertrag aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit gerechtfertigt, denn sie solle das Funktionieren der einzigen irischen Raffinerie, die für die Versorgung des Landes mit Erdölerzeugnissen notwendig sei, sicherstellen.

- 8 Im Rahmen des Ausgangsverfahrens sind die Umstände und Gründe, die den irischen Industrie- und Energieminister veranlaßt haben, die fragliche Verordnung zu erlassen, in ihren Einzelheiten zwischen den Parteien umstritten. Der High Court hielt es für angebracht, vor einer Ermittlung der streitigen Tatsachen den Gerichtshof nach der Bedeutung der Vertragsbestimmungen über den freien Warenverkehr im Hinblick auf eine Regelung wie die in Rede stehende zu befragen. Er hat deshalb dem Gerichtshof folgende Fragen gestellt:
 - „1. Sind die Artikel 30 und 31 EWG-Vertrag dahin auszulegen, daß sie auf eine Regelung wie die in der Fuels (Control of Supplies) order 1982 enthaltene anwendbar sind, soweit diese Regelung Wirtschaftsteilnehmer, die Erdölerzeugnisse in einen Mitgliedstaat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (hier: Irland) einführen, verpflichtet, bis zu 35 % ihres Erdölbedarfs bei einer staatlichen Ölraffinerie zu decken?

2. Bejahendenfalls: Sind die Begriffe ‚öffentliche Ordnung‘ und ‚öffentliche Sicherheit‘ in Artikel 36 EWG-Vertrag im Hinblick auf die Regelung wie die in der Verordnung von 1982 enthaltene dahin auszulegen, daß
- a) eine Regelung wie die vorstehend bezeichnete aufgrund von Artikel 36 EWG-Vertrag von der Anwendung der Artikel 30 bis 34 EWG-Vertrag ausgenommen ist oder
 - b) eine derartige Regelung unter bestimmten (gegebenenfalls unter welchen) Umständen hiervon ausgenommen werden kann?
- 9 Die irische Regierung und die INCP halten die Anrufung des Gerichtshofes für verfrüht, da der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens vor dem nationalen Gericht noch nicht festgestellt sei. Sie machen geltend, eine Entscheidung über die gestellten Fragen, insbesondere über den ersten Teil der zweiten Frage, würde es den Beklagten des Ausgangsverfahrens im Ergebnis endgültig unmöglich machen, ihren Standpunkt vor dem nationalen Gericht zu vertreten und alle geeigneten Beweismittel, insbesondere in bezug auf die Gründe, die die streitige Verordnung rechtfertigten, vorzulegen.
- 10 Wie der Gerichtshof wiederholt entschieden hat (vgl. insbesondere das Urteil vom 10. März 1981 in den Rechtssachen 36 und 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association, Slg. 1981, 735), ist es im Rahmen der durch Artikel 177 EWG-Vertrag geschaffenen engen Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof, die auf einer Aufgabenverteilung zwischen ihnen beruht, Sache des nationalen Gerichts, darüber zu entscheiden, in welchem Verfahrensstadium es dem Gerichtshof eine Frage zur Vorabentscheidung vorlegen soll, und zu diesem Zweck den Sachverhalt und die von den Parteien vorgetragene Argumente, von denen es allein unmittelbare Kenntnis hat, zu würdigen, um den rechtlichen Rahmen abzustecken, in den sich die erbetene Auslegung einfügen soll. Die Wahl des Zeitpunkts, zu dem im vorliegenden Fall ein Ersuchen gemäß Artikel 177 vorzulegen war, hing somit von Gesichtspunkten der Prozeßökonomie ab, die nicht der Gerichtshof, sondern allein das vorlegende Gericht abzuwägen hat.
- 11 Da es Sache des nationalen Gerichts ist, aufgrund der vom Gerichtshof aufgezeigten Kriterien für die Auslegung des Gemeinschaftsrechts über das Ausgangsverfahren zu entscheiden, haben die Parteien im Rahmen jenes Verfahrens die Möglichkeit, alle Beweismittel, insbesondere hinsichtlich der Gründe, die die streitige Verordnung rechtfertigen, beizubringen.

Zur ersten Frage nach der Auslegung von Artikel 30 EWG-Vertrag

- 12 Mit seiner ersten Frage möchte der High Court wissen, ob Artikel 30 EWG-Vertrag dahin auszulegen ist, daß eine Regelung wie die streitige Verordnung eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung darstellt.
- 13 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens und die Kommission sind der Auffassung, es könne nicht bestritten werden, daß derartige Maßnahmen, die die Verpflichtung enthielten, teilweise innerhalb eines Mitgliedstaats einzukaufen, eine die Einfuhren beschränkende Wirkung im Sinne von Artikel 30 hätten.
- 14 Die irische Regierung führt dagegen aus, dies sei nicht der Fall. Zum einen beschränke die in Rede stehende Maßnahme die Einfuhren keineswegs, denn das gesamte rohe oder raffinierte Erdöl, das in Irland verwendet werde, müsse ohnehin eingeführt werden. Zum anderen könne man Artikel 30 dahin gehend auslegen, daß er eine stillschweigende Ausnahme für Erzeugnisse wie Erdöl enthalte, die für das Land lebenswichtig seien.
- 15 Zu diesem Punkt ist zunächst daran zu erinnern, daß Artikel 30 EWG-Vertrag, der Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten verbietet, nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes auf alle Maßnahmen anwendbar ist, die geeignet sind, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern.
- 16 Die allen Importeuren auferlegte Verpflichtung, einen gewissen Prozentsatz ihres Bedarfs an einem bestimmten Erzeugnis bei einem inländischen Lieferanten zu decken, beschränkt insoweit die Möglichkeiten der Einfuhr dieses Erzeugnisses. Sie entfaltet somit eine Schutzwirkung zugunsten einer einheimischen Erzeugung und benachteiligt in demselben Maße die Erzeuger an-

derer Mitgliedstaaten, unabhängig von der Frage, ob der von der betreffenden einheimischen Erzeugung verwendete Rohstoff selbst eingeführt werden muß.

- 17 Zu dem auf die Bedeutung des Erdöls für das Leben des Landes gestützten Vorbringen der irischen Regierung genügt der Hinweis darauf, daß der Vertrag die Anwendung des Grundsatzes des freien Warenverkehrs ohne andere Ausnahmen als die, die im Vertrag ausdrücklich vorgesehen sind, auf alle Waren erstreckt. Man kann somit nicht davon ausgehen, daß eine Ware nur deshalb von der Anwendung dieses fundamentalen Grundsatzes ausgenommen werden kann, weil sie für das Leben oder die Wirtschaft eines Mitgliedstaats eine besondere Bedeutung hat.
- 18 Die griechische Regierung hat in diesem Zusammenhang auf Artikel 90 Absatz 2 EWG-Vertrag hingewiesen und geltend gemacht, eine Raffinerieanlage sei ein Unternehmen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und eine solche staatliche Anlage könne nicht ohne besondere Maßnahmen zu ihren Gunsten mit den großen Erdölfirmen konkurrieren.
- 19 Dazu ist festzustellen, daß die Mitgliedstaaten nach Artikel 90 Absatz 1 in bezug auf öffentliche Unternehmen und auf Unternehmen, denen sie besondere oder ausschließliche Rechte gewähren, keine dem Vertrag widersprechenden Maßnahmen treffen oder beibehalten dürfen. Absatz 2 dieses Artikels soll die Grenzen festlegen, in denen die Vorschriften des Vertrages u. a. für Unternehmen gelten, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind. Dieser Absatz befreit jedoch den Mitgliedstaat, der ein Unternehmen mit einer solchen Dienstleistung betraut hat, nicht von dem Verbot, zugunsten dieses Unternehmens und zum Schutze seiner Tätigkeit Maßnahmen zu ergreifen, die entgegen Artikel 30 EWG-Vertrag die Einfuhren aus den übrigen Mitgliedstaaten behindern.
- 20 Auf die erste Frage des High Court ist somit zu antworten, daß Artikel 30 EWG-Vertrag dahin auszulegen ist, daß eine nationale Regelung, die alle Importeure verpflichtet, einen bestimmten Prozentsatz ihres Bedarfs an Erdölerzeugnissen bei einer im nationalen Hoheitsgebiet gelegenen Raffinerie zu decken, eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung darstellt.

Zur zweiten Frage nach der Auslegung von Artikel 36 EWG-Vertrag

- 21 Die zweite Frage geht dahin, ob Artikel 36 EWG-Vertrag und insbesondere die darin enthaltenen Begriffe „öffentliche Ordnung“ und „öffentliche Sicherheit“ dahin auszulegen sind, daß eine von einem Mitgliedstaat, der im Hinblick auf seine Versorgung mit Erdölzeugnissen völlig von Einfuhren abhängig ist, erlassene Regelung wie die vorliegende vom Verbot des Artikels 20 EWG-Vertrag ausgenommen sein kann.
- 22 Die irische Regierung und die INPC tragen dazu vor, es sei Sache der Mitgliedstaaten, im Rahmen des Artikels 36, insbesondere im Hinblick auf den Begriff der öffentlichen Sicherheit, ihre zu schützenden Interessen und die zu diesem Zweck zu erlassenden Maßnahmen festzulegen. Die starke Abhängigkeit Irlands von Einfuhren aus den anderen Ländern für seine Erdölversorgung und die Bedeutung des Erdöls für das Leben des Landes machten die Erhaltung einer Raffineriekapazität im nationalen Hoheitsgebiet, die es den nationalen Behörden ermögliche, mit den Rohöl erzeugenden Ländern langfristige Lieferverträge zu schließen, unerlässlich. Da die streitige Regelung das einzige Mittel sei, um den Absatz der Raffinerie in Whitegate sicherzustellen, sei sie als vorübergehende Maßnahme durch Erwägungen der öffentlichen Sicherheit gerechtfertigt, bis eine andere Lösung gefunden werden könne, um das Funktionieren der Raffinerie in Whitegate zu sichern.
- 23 Nach dem Vorbringen des Vereinigten Königreichs umfaßt der Begriff der öffentlichen Sicherheit in Artikel 36 EWG-Vertrag grundlegende Interessen des Staates wie die Aufrechterhaltung wesentlicher öffentlicher Dienstleistungen oder das sichere und wirksame Funktionieren des Lebens des Staates. Die in dieser Vorschrift vorgesehenen Ausnahmen könnten nur dann herangezogen werden, wenn mit den in Rede stehenden Maßnahmen im wesentlichen wirtschaftliche Ziele verfolgt würden. Diese Maßnahmen dürften nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des durch Artikel 36 geschützten Zwecks erforderlich sei.
- 24 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens tragen vor, die Frage, die sich stelle, sei nicht, ob die Erhaltung einer Raffineriekapazität in Irland notwendig sei, sondern, ob die Regelung, die gewählt worden sei, um das Funktionieren dieser Raffinerie zu ermöglichen, unter dem Gesichtspunkt des Artikels 36 gerechtfertigt werden könne. Durch den Erlaß der streitigen Rege-

lung habe in Wirklichkeit vermieden werden sollen, daß die Raffinerie mit Verlust arbeite. Es handele sich somit um eine im wesentlichen wirtschaftlichen Maßnahme, die nicht unter den Begriff der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung fallen könne.

25 Die Kommission trägt vor, eine nationale Regelung wie die streitige Verordnung sei nicht nach Artikel 36 gerechtfertigt, denn die Gemeinschaft habe entsprechend der ihr insoweit obliegenden Verantwortung die Vorschriften erlassen, die notwendig seien, um die Versorgung mit Erdölerzeugnissen im Krisenfall sicherzustellen. Auch habe die irische Regierung mit der streitigen Regelung ein wirtschaftliches Interesse verfolgt, das im Rahmen des Artikels 36 nicht berücksichtigt werden könne. Jedenfalls sei die streitige Regelung zur Sicherstellung der Versorgung des irischen Marktes ungeeignet und wirkungslos, und sie sei insofern unverhältnismäßig, als sie den Importeuren die Verpflichtung auferlege, zu vom zuständigen Minister festgesetzten Preisen zu kaufen.

26 Unter Berücksichtigung dieses Vorbringens ist zu prüfen,

- erstens, ob eine Regelung wie die streitige Verordnung im Hinblick auf die einschlägigen Gemeinschaftsbestimmungen gerechtfertigt ist,
- zweitens, ob Artikel 36 nach der Tragweite der Ausnahmen in bezug auf die öffentliche Ordnung und die öffentliche Sicherheit eine Regelung wie die streitige Verordnung decken kann,
- drittens, ob die streitige Regelung geeignet ist, zur Erreichung des Ziels beizutragen, die Versorgung mit Erdölerzeugnissen sicherzustellen, und ob sie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt.

Zur Rechtfertigung der streitigen Maßnahmen im Hinblick auf die einschlägigen Gemeinschaftsbestimmungen

27 Die Berufung auf Artikel 36 ist nicht mehr gerechtfertigt, wenn eine Gemeinschaftsregelung Maßnahmen vorsieht, die notwendig sind, um den Schutz der in diesem Artikel aufgeführten Interessen zu gewährleisten. Nationale Maßnahmen wie die in der streitigen Verordnung vorgesehenen können also nur insoweit gerechtfertigt werden, als die Versorgung des betreffenden Mitgliedstaats mit Erdölerzeugnissen durch die von den Gemeinschaftsorganen in diesem Bereich erlassenen Maßnahmen nicht hinreichend gesichert ist.

- 28 Allerdings sind auf Gemeinschaftsebene Bestimmungen für den Fall von Versorgungsschwierigkeiten bei Erdöl und Erdölzeugnissen erlassen worden. Die Ratsrichtlinien 68/414 vom 20. Dezember 1968 (ABl. L 308, S. 14) und 73/238 vom 24. Juli 1973 (ABl. L 228, S. 1) verpflichten die Mitgliedstaaten, Mindestvorräte zu halten, und stellen eine gewisse Übereinstimmung zwischen den nationalen Bestimmungen über Entnahmen aus diesen Vorräten, über die spezifische Einschränkung des Verbrauchs und über die Preisregulierung her. Die Entscheidung 77/706 vom 7. November 1977 (ABl. L 292, S. 9) behandelt die Festsetzung eines gemeinsamen Richtwerts zur Einschränkung des Energieverbrauchs bei Versorgungsschwierigkeiten und die Aufteilung der eingesparten Mengen unter den Mitgliedstaaten. Schließlich sieht die Entscheidung 77/186 des Rates vom 14. Februar 1977 (ABl. L 61, S. 23) ein System von automatisch erteilten Ausfuhrgenehmigungen vor, das es ermöglichen soll, die Entwicklung der Lage des innergemeinschaftlichen Handels zu überwachen.
- 29 Ferner bestehen Maßnahmen, die von der Internationalen Energieagentur ergriffen wurden, die im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, der die meisten Mitgliedstaaten angehören und an deren Arbeiten die Gemeinschaft, vertreten durch die Kommission, als Beobachterin teilnimmt, gegründet wurde. Diese Maßnahmen sollen im Fall der Erdölverknappung die Solidarität zwischen den vertragschließenden Ländern über die Gemeinschaftsebene hinaus herstellen.
- 30 Zwar verringern diese Vorschriften für den Fall der Verknappung von Erdöl-erzeugnissen das Risiko der Mitgliedstaaten, nicht über die unerläßlichen Mittel zu verfügen; im Krisenfall besteht jedoch eine wirkliche Gefahr. Nach Artikel 3 der genannten Entscheidung 77/186 des Rates kann die Kommission im Wege der vorläufigen Anordnung einen Mitgliedstaat unter bestimmten Voraussetzungen ermächtigen, die Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen auszusetzen. Diese Ermächtigung darf nur unter der Voraussetzung erteilt werden, daß die traditionellen Handelsströme „soweit wie möglich“ erhalten bleiben. Der Rat kann diese Ermächtigung mit qualifizierter Mehrheit aufheben, ohne daß ausdrücklich auf die traditionellen Handelsströme Bezug genommen wird. Nach Artikel 4 kann ein Mitgliedstaat im Fall einer plötzlichen Krise die Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen unter bestimmten Voraussetzungen für 10 Tage aussetzen. In diesem Fall kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit geeignete Maßnahmen festlegen.

- 31 Aus alledem folgt, daß das geltende Gemeinschaftsrecht einem Mitgliedstaat, dessen Versorgung mit Erdölerzeugnissen völlig oder fast völlig von Lieferungen aus anderen Ländern abhängt, bestimmte Garantien dafür gibt, daß die Lieferungen aus den anderen Mitgliedstaaten im Fall eines schweren Defizits aufrechterhalten werden, und zwar in denselben Proportionen wie die Belieferung des Marktes des Lieferstaats. Der betreffende Mitgliedstaat hat deshalb jedoch keine unbedingte Gewißheit, daß die Lieferungen unter allen Umständen wenigstens in Höhe seines Mindestbedarfs aufrechterhalten werden. Unter diesen Umständen kann es einem Mitgliedstaat auch bei Bestehen einer einschlägigen Gemeinschaftsregelung nicht verwehrt werden, sich auf Artikel 36 zu berufen, um geeignete ergänzende Maßnahmen auf nationaler Ebene zu rechtfertigen.

Zur Tragweite der Ausnahmen in bezug auf die öffentliche Ordnung und die öffentliche Sicherheit

- 32 Wie der Gerichtshof wiederholt entschieden hat (vgl. das Urteil vom 12. 7. 1979 in der Rechtssache 153/78, Kommission/Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1979, 2555, und die dort genannten Urteile), soll Artikel 36 des Vertrages nicht bestimmte Sachgebiete der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten vorbehalten, vielmehr läßt er nur Ausnahmen vom Grundsatz des freien Warenverkehrs durch innerstaatliche Normen insoweit zu, als dies zur Erreichung der in diesem Artikel bezeichneten Ziele gerechtfertigt ist und weiterhin gerechtfertigt bleibt.
- 33 Unter diesem Blickwinkel ist also zu prüfen, ob der Begriff der öffentlichen Sicherheit, auf den sich die irische Regierung im besonderen beruft und der anders als der Begriff der öffentlichen Ordnung im vorliegenden Fall allein relevant ist, Gründe, wie sie in der ersten Vorlagefrage bezeichnet sind, deckt.
- 34 In diesem Zusammenhang ist festzustellen, daß Erdölerzeugnisse wegen ihrer außerordentlichen Bedeutung als Energiequelle in der modernen Wirtschaft wesentlich sind für die Existenz eines Staates, da nicht nur das Funktionieren seiner Wirtschaft, sondern vor allem auch das seiner Einrichtungen und seiner wichtigen öffentlichen Dienste und selbst das Überleben seiner Bevölkerung von ihnen abhängen. Eine Unterbrechung der Versorgung mit Erdölerzeugnissen und die sich daraus für die Existenz eines Staates ergebenden Gefahren können somit seine öffentliche Sicherheit, deren Schutz Artikel 36 ermöglicht, schwer beeinträchtigen.

- 35 Zwar bezweckt, wie der Gerichtshof mehrfach, zuletzt in seinem Urteil vom 9. Juni 1982 in der Rechtssache 95/81 (Kommission/Italien, Slg. 1982, 2187), entschieden hat, Artikel 36 den Schutz von Interessen nichtwirtschaftlicher Art. Denn einem Mitgliedstaat kann nicht gestattet werden, sich den Wirkungen der im Vertrag vorgesehenen Maßnahmen unter Berufung auf die wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu entziehen, die durch die Beseitigung der Behinderungen des innergemeinschaftlichen Handels entstehen. Angesichts der umfangreichen Folgen, die eine Unterbrechung der Versorgung mit Erdölzeugnissen für die Existenz eines Staates haben kann, ist jedoch davon auszugehen, daß die Absicht, jederzeit eine Mindestversorgung mit Erdölzeugnissen sicherzustellen, über Erwägungen rein wirtschaftlicher Art hinausgeht und somit ein Ziel darstellen kann, das unter den Begriff der öffentlichen Sicherheit fällt.
- 36 Es ist hinzuzufügen, daß es für die Anwendung des Artikels 36 darauf ankommt, daß die in Rede stehende Regelung durch objektive, den Anforderungen der öffentlichen Sicherheit genügende Umstände gerechtfertigt ist. Sobald diese Rechtfertigung feststeht, schließt die Tatsache, daß die Regelung geeignet ist, die Erreichung nicht nur von Zielen der öffentlichen Sicherheit, sondern auch anderer, von dem Mitgliedstaat etwa verfolgter Ziele wirtschaftlicher Art zu ermöglichen, die Anwendung von Artikel 36 nicht aus.

Zur Eignung der Maßnahmen, die Versorgung sicherzustellen, und zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

- 37 Wie der Gerichtshof ausgeführt hat (vgl. die Urteile vom 12. 10. 1978 in der Rechtssache 12/78, Eggers, Slg. 1978, 1935, und vom 22. 3. 1983 in der Rechtssache 42/82, Kommission/Frankreich, Slg. 1983, 1013), ist Artikel 36 als Ausnahme von einem grundlegenden Prinzip des Vertrages so auszulegen, daß er in seinen Wirkungen nicht über das hinausgeht, was zum Schutz der Interessen erforderlich ist, die er gewährleisten soll; die aufgrund dieses Artikels erlassenen Maßnahmen dürfen keine Hindernisse für die Einfuhr schaffen, die zu diesen Zielen außer Verhältnis stehen. Aufgrund des Artikels 36 erlassene Maßnahmen können somit nur dann gerechtfertigt sein, wenn sie geeignet sind, dem durch diesen Artikel geschützten Interessen zu dienen, und wenn sie den gemeinschaftlichen Handel nicht mehr als unbedingt notwendig beeinträchtigen.

- 38 Unter diesem Gesichtspunkt äußern die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens und die Kommission in erster Linie Zweifel daran, daß das Vorhandensein einer Raffinerie geeignet sei, die Versorgung mit Erdölzeugnissen im Krisenfall sicherzustellen, da eine solche Krise vor allem zu einer Verknappung des Rohöls führe, mit der Folge, daß die Raffinerie in einem derartigen Fall nicht arbeiten könnte.
- 39 Es trifft zu, daß bei der derzeitigen Lage auf dem Erdölweltmarkt eine Krise wahrscheinlich in erster Linie zu einer Unterbrechung oder starken Verringerung der Rohöllieferungen führen würde. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß das Vorhandensein einer Raffineriekapazität im Hoheitsgebiet eines Staates es diesem ermöglicht, mit den Erzeugerländern für die Belieferung seiner Raffinerie langfristige Verträge zu schließen, die im Krisenfall eine bessere Versorgungsgarantie bieten. Die Gefahr, der er sich aussetzt, ist also geringer als die, die für einen Staat besteht, der keine eigene Raffineriekapazität besitzt und der keine andere Möglichkeit hat, als seinen Bedarf durch Käufe auf dem freien Markt zu decken.
- 40 Außerdem stellt das Vorhandensein einer inländischen Raffinerie eine Garantie gegen das zusätzliche Risiko einer Unterbrechung der Lieferung von raffinierten Erzeugnissen dar, dem ein Staat ausgesetzt wäre, der über keine eigene Raffineriekapazität verfügt. Dieser wäre nämlich von den großen Gesellschaften, die die ausländischen Raffinerien kontrollieren, und ihrem Handelsgebaren abhängig.
- 41 Daraus ist der Schluß zu ziehen, daß das Vorhandensein einer Raffinerie im nationalen Hoheitsgebiet dadurch, daß es diese beiden Arten von Risiken verringert, wirksam dazu beitragen kann, die Sicherheit der Versorgung eines Staates, der keine eigenen Rohölquellen besitzt, mit Erdölzeugnissen zu verbessern.
- 42 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens und die Kommission vertreten jedoch die Auffassung, auch wenn der Betrieb einer Raffinerie im Interesse der öffentlichen Sicherheit gerechtfertigt wäre, sei es zur Erreichung dieses Zwecks nicht erforderlich und stehe darüber hinaus außer Verhältnis zu diesem Zweck, die Importeure zu verpflichten, einen bestimmten Prozentsatz ihres Bedarfs zu einem vom zuständigen Minister festgesetzten Preis bei der einheimischen Raffinerie zu decken.

- 43 Die irische Regierung macht dagegen geltend, die Kaufverpflichtung sei das einzig mögliche Mittel, um die Raffinerie in Whitegate betriebsfähig zu erhalten. Dies mache die Ausnutzung der Kapazität der Einrichtung bis zu einem bestimmten Grade erforderlich, denn die großen internationalen Erdölfirmer, von denen der irische Markt im Jahre 1981 zu 80 % abhängig gewesen sei, hätten endgültig erklärt, daß sie keineswegs bereit seien, Erdöl-erzeugnisse bei der Raffinerie in Whitegate zu kaufen, da sie es vorzögen, die Produktion ihrer eigenen, im Vereinigten Königreich gelegenen Raffinerien abzusetzen. Diese Festsetzung des Verkaufspreises durch den Minister auf der Grundlage der Kosten der Raffinerie sei notwendig, um finanzielle Verluste zu vermeiden.
- 44 Dazu ist zu bemerken, daß ein Mitgliedstaat sich zur Rechtfertigung einer Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung nur dann auf Artikel 36 berufen kann, wenn dasselbe Ziel durch keine andere, unter dem Gesichtspunkt des freien Warenverkehrs weniger restriktive Maßnahme erreicht werden kann.
- 45 Im vorliegenden Fall ist somit zu prüfen, ob die Verpflichtung der Importeure von Erdöl-erzeugnissen, zu Preisen zu kaufen, die aufgrund der Betriebskosten der in Rede stehenden Raffinerie festgesetzt werden, und sei es auch nur vorübergehend, notwendig ist, um den Absatz der Produktion der Raffinerie auf einem Niveau sicherzustellen, das es ermöglicht, im Fall einer Versorgungskrise im Interesse der öffentlichen Sicherheit eine Mindestversorgung des betreffenden Staates mit Erdöl-erzeugnissen zu gewährleisten.
- 46 Dies könnte der Fall sein, wenn sich die Händler, die den größten Teil des betreffenden Marktes beherrschen, wie die irische Regierung vorgetragen hat, weigerten, ihren Bedarf bei der genannten Raffinerie zu decken. Bei der Prüfung, ob die Produktion der Raffinerie frei abgesetzt werden kann, ist von der Hypothese auszugehen, daß die Raffinerie Preise anwendet, die auf dem betreffenden Markt wettbewerbsfähig sind. Wenn es nicht möglich ist, die finanziellen Verluste, die sich aus der Anwendung dieser Preise ergeben können, durch industrielle und kommerzielle Maßnahmen zu verhindern, müßten die Verluste vorbehaltlich der Anwendung der Artikel 92 und 93 EWG-Vertrag von dem betroffenen Mitgliedstaat getragen werden.

- 47 Was sodann die Mengen von Erdölerzeugnissen betrifft, auf die sich ein solches System von Kaufverpflichtungen gegebenenfalls erstrecken kann, so ist hervorzuheben, daß sie keinesfalls die Grenzen der Mindestversorgung des betroffenen Staates übersteigen dürfen, ohne die öffentliche Sicherheit im oben dargelegten Sinne und insbesondere das Funktionieren seiner wesentlichen öffentlichen Dienste sowie das Überleben seiner Bevölkerung gefährdet wären.
- 48 Ferner dürfen die Mengen von Erdölerzeugnissen, deren Absatz durch ein solches System gewährleistet werden kann, nicht diejenigen Mengen überschreiten, die im Hinblick auf die Produktion zum einen aus technischen Gründen erforderlich sind, um schon jetzt eine Ausnutzung der Produktionskapazität der Raffinerie auf einem Niveau zu erreichen, das es ermöglicht, ihre Anlagen für Krisenfälle betriebsbereit zu halten, und zum anderen, um eine beständige Verarbeitung des Rohöls zu gewährleisten, über das langfristige Verträge bestehen, die der betreffende Staat geschlossen hat, um seine regelmäßige Belieferung sicherzustellen.
- 49 Der Prozentsatz des Gesamtbedarfs der Importeure an Erdölerzeugnissen, für den eine Kaufverpflichtung ausgesprochen werden kann, darf daher den prozentualen Anteil der bezeichneten Mengen am tatsächlichen Gesamtverbrauch von Erdölerzeugnissen in dem betreffenden Mitgliedstaat nicht überschreiten.
- 50 Es ist Sache des vorliegenden Gerichts zu beurteilen, ob das mit der streitigen Verordnung eingeführte System diese Grenzen einhält.
- 51 Die zweite Frage ist somit dahin zu beantworten, daß sich ein Mitgliedstaat, dessen Versorgung mit Erdölerzeugnissen vollständig oder fast vollständig von der Einfuhr abhängt, auf Gründe der öffentlichen Sicherheit im Sinne von Artikel 36 EWG-Vertrag berufen kann, um die Importeure zu verpflichten, einen bestimmten Prozentsatz ihres Bedarfs bei einer in seinem Hoheitsgebiet gelegenen Raffinerie durch Käufe zu Preisen zu decken, die vom zuständigen Minister aufgrund der beim Betrieb dieser Raffinerie entstehenden Kosten festgesetzt werden, wenn die Produktion der Raffinerie nicht auf dem betreffenden Markt zu Wettbewerbspreisen frei abgesetzt werden kann. Die unter eine solche Regelung fallenden Mengen von Erdölerzeugnissen dürfen weder die Grenzen der Mindestversorgung, ohne die die öffentliche

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

Kosten

- 52 Die Auslagen der Regierungen der Republik Griechenland und des Vereinigten Königreichs sowie der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem vor dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Verfahren. Die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom irischen High Court mit Beschluß vom 9. Dezember 1982 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. Artikel 30 EWG-Vertrag ist dahin auszulegen, daß eine nationale Regelung, die alle Importeure verpflichtet, einen bestimmten Prozentsatz ihres Bedarfs an Erdölerzeugnissen bei einer im nationalen Hoheitsgebiet gelegenen Raffinerie zu decken, eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung darstellt.
2. Ein Mitgliedstaat, dessen Versorgung mit Erdölerzeugnissen vollständig oder fast vollständig von der Einfuhr abhängt, kann sich auf Gründe der öffentlichen Sicherheit im Sinne von Artikel 36 EWG-Vertrag berufen, um die Importeure zu verpflichten, einen bestimmten Prozentsatz ihres Bedarfs bei einer in seinem Hoheitsgebiet gelegenen Raffinerie durch Käufe zu Preisen zu decken, die vom zuständigen Minister aufgrund der beim Betrieb dieser Raffinerie entstehenden Kosten festgesetzt werden, wenn die Produktion der Raffinerie nicht auf dem betreffenden Markt zu Wettbewerbspreisen frei abgesetzt werden kann. Die unter eine solche Regelung fallenden Mengen von

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

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

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

Der Kanzler
Im Auftrag

D. Louterman

Verwaltungsrätin

Der Präsident

A. T. Mackenzie Stuart

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

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

Am 1. September 1982 beantragten die Campus Oil Limited und fünf weitere Firmen, die in Irland mit raffinierten Erdölerzeugnissen handeln, mit einer vor dem irischen High Court gegen den Minister für Industrie und Energie, Irland, den Attorney General und die Irish National Petroleum Corporation Limited erhobenen Klage, die Fuels (Control of

Supplies) Order 1982 (SI Nr. 280/1982) für mit Artikel 30 und 31 EWG-Vertrag unvereinbar und somit ungültig zu erklären. Sie beantragten ferner, es den Beklagten im Wege der einstweiligen Anordnung zu verbieten, diese Verordnung anzuwenden, solange der Rechtsstreit noch nicht entschieden ist.

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

¹ — Aus dem Englischen übersetzt.