

DOMSTOLENS DOM
18. februar 1986 *

I sag 174/84

angående en anmodning, som High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

Bulk Oil (Zug) AG,

sagsøger,

mod

Sun International Limited og Sun Oil Trading Company,

sagsøgt,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af de fællesskabsretlige bestemmelser, der er anvendelige ved afgørelsen af, om den af Det forenede Kongerige i 1981 fulgte politik med hensyn til kvantitative restriktioner på udførsel af råolie til tredjelande, navnlig Israel, er lovlig efter fællesskabsretten,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformanden K. Bahlmann, dommerne G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, Y. Galmot og C. Kakouris,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn

justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

* Processprog: Engelsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- sagsøgeren i hovedsagen, Bulk Oil (Zug) AG, ved Jeremy Lever, Q.C., David Vaughan, Q.C., Michael Mark og Christopher Vajda, instrueret af David Maislish, Solicitor ved Supreme Court,
- sagsøgte i hovedsagen, Sun Oil, ved Adrian Hamilton, Q.C., Francis Jacobs, Q.C., Nicholas Chambers og Peter Brunner instrueret af Ince & Co., Solicitors,
- Det forenede Kongeriges regering ved John Laws, instrueret af R. N. Ricks, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, og S. Richards, barrister,
- Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent J. Temple Lang, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. december 1985,

afsagt følgende

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

- 1 Ved kendelse af 18. maj 1984, indgået til Domstolen den 4. juli s.å., har High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen en række præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af de fællesskabsretlige bestemmelser, der er anvendelige ved afgørelsen af, om den af Det forenede Kongerige fulgte politik i 1981 med hensyn til kvantitative restriktioner på udførsel af råolie til tredjelande, navnlig Israel, er lovlig efter fællesskabsretten.

- 2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag mellem Bulk Oil (Zug) AG (herefter: Bulk), et schweizisk selskab, og Sun International Limited og Sun Oil Trading Company (herefter: Sun), der har hjemsted henholdsvis på Bermuda og i De forenede Stater.
- 3 Der er enighed om, at siden januar 1979 er den engelske politik gået ud på, kun at tillade udførsler af olie med oprindelse i Det forenede Kongerige til Fællesskabets medlemsstater, stater deltagende i Det internationale Energiagentur (IEA) samt til lande, med hvilke der før 1979 bestod en fast samhandel (dvs. i praksis Finland).
- 4 Det forenede Kongeriges nævnte politik er aldrig blevet knæsat ved lov eller anden retsakt, men er gentagne gange blevet bekendtgjort ved erklæringer fra ministre. Politikken indebærer et forbud mod såvel direkte som indirekte udførsler af råolie til andre tredjelande end de ovenfor nævnte. Olieselskaber med driftssted i Det forenede Kongerige blev underrettet om politikken og opfordret til at rette sig herefter. I praksis har olieselskaberne og navnlig British Petroleum siden 1979 i deres standardkontrakter optaget en bestemmelse om »destination« (bestemmelsessted), der forbyder købere at udføre olie til andre steder end de ovenfor nævnte stater. Den 31. januar 1979 forelagde Det forenede Kongerige De faste repræsentanters Komité et dokument vedrørende den nye oliepolitik.
- 5 Ved overenskomst indgået den 13. april 1981 påtog Sun sig at sælge betydelige mængder engelsk råolie fra Nordsøen til Bulk. Overenskomsten indeholdt følgende bestemmelse: »Bestemmelsessted: frit, dog altid overensstemmende med eksportlandets udførselspolitik...«. Da Sun imidlertid erfarede, at det land, Bulk agtede at udføre olien til, var Israel, nægtede BP, der skulle levere den pågældende olie, at laste dette i det skib, Bulk havde anvist, idet man henviste til, at leveringen af olie til Israel var i strid med Det forenede Kongeriges politik. Sun indtog samme standpunkt. Bulk meddelte Sun, at Bulk på grundlag af overenskomsten kunne kræve olien lastet med Israel som bestemmelsessted, og at Sun under alle omstændigheder ikke kunne påberåbe sig Det forenede Kongeriges politik.
- 6 Tvisten blev indbragt for en voldgift, der navnlig skulle tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt den engelske politik var i overensstemmelse med EØF-traktaten og

bestemmelserne i aftalen EØF-Israel af 11. maj 1975. I den den 8. oktober 1982 afsagte voldgiftskendelse hedder det, at aftalen EØF-Israel ikke omfatter kvantitative restriktioner på udførsler, men kun på indførsler, at udførsel af råolie faldt uden for både traktatens og nævnte aftales sædvanligt anerkendte anvendelsesområde, hvorfor begrænsningen med hensyn til bestemmelsessted, Sun havde anført, såfremt den pågældende engelske politik ikke var gyldig efter fællesskabsretten, også var ugyldig, således at Sun ikke kunne støtte nogen ret herpå over for Bulk. I det konkrete tilfælde fandt voldgiften imidlertid, at overenskomstens ophævelse måtte lægges Bulk til last, og i den endelige kendelse af 5. maj 1983 blev den erstatning, Bulk skulle betale Sun, fastsat til et beløb på over 12 mio USD.

- 7 Bulk indbragte voldgiftskendelsen for High Court of Justice, som ved kendelse afsagt af Queen's Bench Division, Commercial Court, den 18. maj 1984 har forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- 1) a) Medførte aftalen af 11. maj 1975 mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Israel («aftalen») som vedtaget ved Rådets forordning nr. 1274/75 («forordningen») rigtigt fortolket:
 - i) et forbud mod indførelse af nye kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning på udførsler mellem Det forenede Kongerige og Israel og, i bekræftende fald,
 - ii) et forbud mod indførelse af sådanne foranstaltninger på udførsler af råolie fra Det forenede Kongerige til Israel,
 - iii) et forbud i øvrigt mod en kontraktbestemmelse mellem private, der var til hinder for udførslen af råolie fra Det forenede Kongerige til Israel i perioden april 1981-juli 1981 inklusive («den relevante periode»)?
 - b) Har bestemmelserne i Rådets forordning nr. 2603/69 nogen betydning for besvarelsen af ovennævnte spørgsmål?
 - 2) Såfremt dette er tilfældet, var en foranstaltning som de udførselsbestemmelser («udførselsbestemmelserne») Det forenede Kongerige anses for at have gennemført, hvorved udførsel af nordsøråolie forbydes til andre lande end EØF-medlemsstater, lande deltagende i Det internationale Energiagentur samt lande, med hvilke der ved udførselsbestemmelsernes gennemførelse bestod en

fast samhandel, og som således udelukker direkte udførsel af nordsøråolie til Israel, hjemlet i artikel 11 i aftalen og i forordningen under de forhold, der var gældende i den relevante periode? Udgjorde en sådan foranstaltning et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem de kontraherende parter?

- 3) Såfremt det er af betydning efter besvarelsen af spørgsmål 1 og 2:
- a) har vedkommende bestemmelser i aftalen og i forordningen direkte virkning, således at en privatperson kan påberåbe sig dem;
 - b) kan en privatperson overhovedet påberåbe sig nævnte bestemmelser over for en anden privatperson; og
 - c) kan en privatperson påberåbe sig nævnte bestemmelser over for en anden privatperson i et tilfælde, hvor de pågældende har indgået en overenskomst, der efter sit indhold er betinget af overensstemmelse med en medlemsstats udførselsbestemmelser, der er i strid med førnævnte bestemmelser?
- 4) Såfremt de er af betydning efter besvarelsen af spørgsmål 1, 2 og 3, var udførselsbestemmelserne, under hensyntagen til Rådets forordning nr. 2603/69, uforenelige med EØF-traktaten enten i deres helhed eller i det omfang disse søgte at påvirke eller udelukke udførslen af råolie fra Det forenede Kongerige til Israel, fordi traktaten udelukker Det forenede Kongerige fra at vedtage sådanne udførselsbestemmelser enten:
- i) overhovedet, eller
 - ii) uden at have foretaget meddelelse til, konsultation med og/eller opnået godkendelse fra De europæiske Fællesskabers Kommission og/eller Ministerråd?
- 5) Såfremt de pågældende udførselsbestemmelser er uforenelige med traktaten:
- a) har vedkommende bestemmelser i traktaten direkte virkning, således at en privatperson kan påberåbe sig dem?
 - b) kan en privatperson påberåbe sig nævnte bestemmelser over for en anden privatperson overhovedet? og

- c) kan en privatperson påberåbe sig nævnte bestemmelser over for en anden privatperson i et tilfælde, hvor de pågældende har indgået en overenskomst, der efter sit indhold er betinget af overensstemmelse med den medlemsstats udførselsbestemmelser, der er i strid med nævnte bestemmelser?»
- 6) Har det nogen indflydelse på besvarelsen af førnævnte spørgsmål, at hverken De europæiske Fællesskabers Ministerråd eller Kommissionen har fremsat indsigelser mod lovligheden af de nævnte udførselsbestemmelser?

Spørgsmål 1a)

- 8 Den nationale rets spørgsmål er i det væsentlige, om aftalen af 11. maj 1975 mellem EØF og Israel skal fortolkes således, at den var til hinder for, at Det forenede Kongerige gennemførte en politik, hvorved det pålagde udførsler til Israel nye kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning.
- 9 Det bemærkes indledningsvis, at gennemførelsen af en politik med netop nævnte formål må anses som en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner på udførslen til tredjelande. En sådan »politik« eller praksis falder ikke uden for fællesskabsrettens forbud alene af den grund, at den ikke konkret kommer til udtryk i beslutninger, der har bindende virkning for virksomheder. Selv uforbindende handlinger fra en regering kan påvirke adfærden hos virksomheder på denne stats område og dermed føre til en tilsidesættelse af formålene med Fællesskabet (se herom dom af 24. november 1982, Kommissionen mod Irland, 249/81, Sml. s. 4005).
- 10 Aftalen indgået mellem Fællesskabet og Israel den 20. maj 1975 (EFT L 136, s. 1) har til formål gradvis at fjerne hindringerne for hovedparten af samhandelen mellem de kontraherende parter og at udbygge den gensidige samhandel. I aftalens artikel 3 opstilles som hovedregel, at ingen ny importtold eller afgift med tilsvarende virkning eller nye kvantitative importrestriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning må indføres i samhandelen mellem Fællesskabet og Israel. I artikel 4 bestemmes det, at ingen ny eksporttold eller afgift med tilsvarende virkning må indføres i samhandelen mellem Fællesskabet og Israel.
- 11 I aftalens artikel 11 hedder det: »Aftalen er ikke til hinder for sådanne forbud eller restriktioner vedrørende indførsel, udførsel eller transit, som er begrundet i

hensynet til den offentlige sædelighed, orden og sikkerhed, beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed, beskyttelse af planter, beskyttelse af nationale skatte af kunstnerisk, historisk eller arkæologisk værdi, eller beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret, og heller ikke for bestemmelser vedrørende guld og sølv. Disse forbud eller restriktioner må dog hverken udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller være en skjult restriktion i samhandelen mellem de kontraherende parter«.

- 12 Ifølge aftalens artikel 12 er virksomheders og offentlige myndigheders konkurrenceforvridende adfærd uforenelig med, at aftalen kan virke på tilfredsstillende måde, i det omfang adfærden vil kunne påvirke samhandelen mellem Fællesskabet og Israel. Endelig bestemmes det i aftalens artikel 25, stk. 1, at »de kontraherende parter afholder sig fra alle foranstaltninger, som kan bringe virkeliggørelsen af aftalens målsætninger i fare«.
- 13 Bulk har gjort gældende, at efter gennemførelsen af forordning nr. 2603/69 af 20. december 1969 om fastlæggelse af en fælles udførselsordning (EFT L 324, s. 25) var indgåelsen af aftalen EØF-Israel den anden fælles foranstaltning over for Israel inden for rammerne af den i traktaten hjemlede fælles handelspolitik, således at den enkelte medlemsstat ikke længere var kompetent på dette område uden et forudgående samtykke fra Fællesskabet. Af aftalen, navnlig dennes præambel sammenholdt med artikel 1, fremgår det nemlig, at Fællesskabet på udtømmende måde har reguleret samhandelen mellem EØF og Israel. Det regulerede område omfatter såvel udførselsrestriktioner som indførselsrestriktioner og gælder også for råolie. Endvidere kan et forbud mod udførsel af engelsk olie til Israel bringe virkeliggørelsen af aftalens målsætninger i fare, hvilket strider mod aftalens artikel 25, stk. 1. Endelig er de aftaler og den samordnede praksis, den engelske politik indebærer, herunder navnlig optagelsen af en bestemmelse om bestemmelsessted i samtlige kontrakter, i strid med aftalens artikel 12, stk. 1.
- 14 Sun, Det forenede Kongeriges regering samt Kommissionen har herimod gjort gældende, at aftalen EØF-Israel kun angår importrestriktioner, og at aftalen ingen bestemmelse indeholder, der forbyder kvantitative eksportrestriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning. Det kan hverken af aftalens præambel eller af nogen af dens bestemmelser, herunder artikel 1 og artikel 11 udledes, at en så vigtig bestemmelse skulle være stiltiende aftalt mellem aftalens parter. Denne

opfattelse bekræftes i øvrigt dels af en modsætnings slutning fra andre associerings-aftaler, der indeholder et udtrykkeligt forbud mod kvantitative eksportrestriktioner, dels af retspraksis og navnlig af Domstolens dom af 11. oktober 1979 (Bouhelier m.fl., 225/78, Sml. s. 3151).

- 15 Det bemærkes, at med hensyn til indførsel forbyder aftalens nævnte artikel 3 udtrykkelig nye kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning. Med hensyn til udførsel indeholder artikel 4 alene et forbud mod indførelse af ny told eller afgifter med tilsvarende virkning. Hverken nævnte artikel eller nogen anden bestemmelse i aftalen EØF-Israel indeholder noget udtrykkeligt forbud mod kvantitative eksportrestriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning i samhandelen mellem EØF og Israel.

- 16 Endvidere kan man, som Domstolen allerede har udtalt vedrørende fortolkningen af lignende bestemmelser i en tilsvarende aftale i førnævnte dom af 11. oktober 1979 (Bouhelier), ikke udlede af artikel 11 — hvor uklar den end måtte være — at et forbud mod kvantitative eksportrestriktioner stiltiende skulle være aftalt af de kontraherende parter. Som Sun, Det forenede Kongeriges regering og Kommissionen med rette har hævdet, må det antages, at aftalen ikke pålægger Fællesskabet eller dets medlemsstater nogen forpligtelse vedrørende indførelse eller ophævelse af kvantitative eksportrestriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning.

- 17 Da kvantitative eksportrestriktioner således ikke omfattes af den mellem Fællesskabet og Israel indgåede aftale, må anbringendet om, at aftalen har frataget medlemsstaterne deres kompetence til at gennemføre sådanne restriktioner, forkastes, og spørgsmålet om, hvorvidt foranstaltninger med kvantitative eksportrestriktioner er forenelige med de førnævnte artikler 11, 12 og 25, stk. 1, i aftalen EØF-Israel, er uden relevans.

- 18 Herefter er det uforlødent at besvare den nationale rets spørgsmål under 1a), ii) og 1a), iii), der kun stilles for det tilfælde, aftalen EØF-Israel skal fortolkes som indebærende et forbud for medlemsstaterne mod at indføre nye kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning på deres udførsler til Israel.

- 19 Det første afsnit i den nationale rets første spørgsmål bør herefter besvares med, at aftalen af 20. maj 1975 mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Israel

skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at der indføres nye kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning på udførslerne fra en medlemsstat til Israel.

Spørgsmål 1b)

- 20 Den nationale ret spørger her i det væsentlige, om forordning nr. 2603/69 skal fortolkes således, at den tillader iværksættelsen af en politik som den her omhandlede vedrørende udførsel af olie.
- 21 Rådets forordning nr. 2603/69 af 20. december 1969 om fastlæggelse af en fælles udførselsordning (EFT 1969, s. 573) bestemmer i artikel 1: »Udførslen af varer fra Det europæiske økonomiske Fællesskab til tredjelande er fri, dvs. ikke undergivet kvantitative restriktioner, bortset fra sådanne, der anvendes i overensstemmelse med bestemmelserne i denne forordning«. I artikel 10 bestemmes det, at »indtil Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen fastlægger en fælles ordning for de i bilaget opførte varer, finder det i artikel 1 omhandlede princip om fri udførsel på fællesskabsplan ikke anvendelse på disse varer«. Blandt de i bilaget opførte varer findes under pos. 27.09 og pos. 27.10 råolier og olier udvundet af jordolie.
- 22 Bulk har gjort gældende, at traktatens artikel 113 og forordning nr. 2603/69 er til hinder for, at en medlemsstat uden særskilt samtykke iværksætter eller opretholder en politik, der forbyder udførsel af olie til visse tredjelande, herunder Israel.
- 23 Med henvisning til Domstolens praksis vedrørende den fælles handelspolitik har Bulk således anført, at Fællesskabet for så vidt angår handelspolitikken er enekompetent, og at en medlemsstat kun med Fællesskabets udtrykkelige samtykke kan træffe foranstaltninger. Den fælles handelspolitik omfatter foranstaltninger, der begrænser udførsler til tredjelande, uanset om disse består i kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning. Den engelske regerings politik udgør en handelspolitisk foranstaltning, som har til formål at regulere udførslen af råolie til tredjelande, og som direkte påvirker virksomhedernes adfærd. Fællesskabet har ikke udtrykkeligt samtykket i Det forenede Kongeriges politik.

- 24 Bulk har endvidere anført, at artikel 10 i den nævnte forordning nr. 2603/69 ikke kan gælde som et sådant samtykke. Af forordningens præambel og dets bestemmelser i øvrigt fremgår det nemlig, at forordningens artikel 10 kun for visse varers vedkommende udelukker det i artikel 1 fastsatte princip om fri udførsel til tredjelande, for herved at undgå, at de hidtidige nationale eksportrestriktioner vedrørende de i bilaget anførte varer bortfaldt ved overgangsperiodens udløb. De nævnte bestemmelser kan ikke have haft til formål eller til følge at stille medlemsstaterne frit ved fastsættelsen af nye eksportrestriktioner selv for en vare, der er anført i bilaget til forordningen. Udførsel af råolie omfattes således af anvendelsesområdet for forordning nr. 2603/69 og følgerig for den fælles handelspolitik, hvilket i øvrigt bekræftes af vedtagelsen af Rådets forordning nr. 1934/82 af 12. juli 1982 om ændring af forordning nr. 2603/69, hvorved der indførtes en ny ordning for udførsel af råolie (EFT L 211, s. 1).
- 25 Efter Bulk's opfattelse følger det heraf, at såfremt det, i strid med det anførte, havde været Rådets hensigt at stille medlemsstaterne frit ved fastsættelsen af nye eksportrestriktioner for samtlige de i bilaget til forordning nr. 2603/69 anførte varer, ville en sådan bestemmelse være ugyldig som uforenelig med traktaten, navnlig dennes artikel 113.
- 26 Sun, Det forenede Kongeriges regering og Kommissionen er enige om, at der i overensstemmelse med Domstolens traditionelle praksis tilkommer Fællesskabet enekompetence til at fastsætte regler for udførslerne til tredjelande. Inden for handelspolitikken opretholdes et princip om, at medlemsstaterne kun kan iværksætte nationale foranstaltninger, såfremt Fællesskabets institutioner meddeler dem særskilt samtykke hertil.
- 27 Det gøres imidlertid gældende, at forordning nr. 2603/69 udgør en gennemførelsesforanstaltning til artikel 113 vedrørende reguleringen af udførslerne til tredjelande. Forordningens artikel 1 fastslår som almindelig regel princippet om fri udførsel, men bestemmelsen i artikel 10 fastslår utvetydigt, at princippet om fri udførsel ikke gælder for de varer, der er anført i forordningens bilag, og således ikke for olie. Forordning nr. 2603/69 giver således de medlemsstater, der havde gennemført kvantitative eksportrestriktioner for en af de i bilaget anførte varer, hjemmel til at ændre disse restriktioner og til under samme vilkår at fastsætte nye for disse varer, indtil Rådet i overensstemmelse med forordningens artikel 10 havde fastlagt en fælles udførselsordning.

- 28 Det anføres videre, at en sådan opfattelse finder støtte i den førnævnte forordning nr. 1934/82, der, som udtrykkeligt anført i præambelen, har til formål at »præcisere på en tydeligere måde« rækkevidden af artiklerne 1 og 10 i forordning nr. 2603/69. Artikel 1 i forordning nr. 1934/82 udelukker netop en enkelt vare fra princippet om fri udførsel på fællesskabsplan for samtlige medlemsstater, nemlig råolie, og dette »blandt andet under hensyn til de internationale forpligtelser, som visse medlemsstater har indgået«. Efter den nævnte forordning kan samtlige medlemsstater således, uanset om de har gennemført foranstaltninger til begrænsning af deres udførsel af olie, frit træffe sådanne og kunne allerede gøre dette under forordning nr. 2603/69.
- 29 Det bemærkes, at efter traktatens artikel 113, stk. 1, er grundlaget for den fælles handelspolitik ensartede principper, navnlig vedrørende toldændringer, afslutning af told- og handelsaftaler, gennemførelse af ensartethed i liberaliseringsforanstaltninger, eksportpolitik og handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger.
- 30 Endvidere kan det, som anført af Domstolen i dens udtalelse af 11. november 1975 (1/75, Sml. s. 1355), »ikke anerkendes, at der på et område... som henhører under eksportpolitikken og mere generelt under den fælles handelspolitik, findes nogen kompetence for medlemsstaterne sideordnet med Fællesskabets, hverken på fællesskabsplan eller internationalt... at anerkende en sådan kompetence ville være ensbetydende med at godkende, at medlemsstaterne i forhold til tredjeland kan indtage en holdning, der afviger fra, hvad Fællesskabet vil indtage, og ville derfor betyde, at det institutionelle samarbejde forstyrredes, at tillidsforholdet inden for Fællesskabet led skade, og at Fællesskabet forhindredes i at varetage sine opgaver til beskyttelse af de fælles interesser«.
- 31 Det følger heraf, som i øvrigt fastslået af Domstolen i dens dom af 15. december 1976 (Donckerwolcke, 41/76, Sml. s. 1921), at da kompetencen på det handelspolitiske område i sin helhed er overført til Fællesskabet som følge af artikel 113, stk. 1, er nationale handelspolitiske foranstaltninger kun mulige efter overgangsperiodens udløb i henhold til en særlig bemyndigelse fra Fællesskabet.
- 32 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forordning nr. 2603/69, at denne i artikel 1 indeholder en regel om, at udførslerne fra Fællesskaberne til tredjelands er fri, dvs. ikke undergivet kvantitative restriktioner, bortset fra sådanne, der

anvendes i overensstemmelse med bestemmelserne i forordningen. Artikel 10 i forordningen begrænser imidlertid netop nævnte bestemmelser rækkevidde foreløbigt og for visse varer, indtil Rådet har fastlagt en fælles ordning for disses vedkommende, idet artiklen bestemmer, at princippet om fri udførsel på fællesskabsplan ikke finder anvendelse på de i et bilag til forordningen anførte varer, herunder olie.

33 Det må således, som hævdet af Sun, Det forenede Kongerige og Kommissionen, fastslås, at artikel 10 i forordning nr. 2603/69 og forordningens bilag udgør en særlig bemyndigelse, hvorefter medlemsstaterne kan fastsætte kvantitative restriktioner for udførsel af olie til tredjelande, uden at der i den forbindelse er anledning til at sondre mellem allerede bestående kvantitative restriktioner og nyindførte kvantitative restriktioner.

34 Hvad angår Bulks anbringende om, at en sådan fortolkning af artikel 10 i forordning nr. 2603/69 medfører, at bestemmelsen er ugyldig som uforenelig med traktatens artikel 113, kan der ganske vist henvises til, at Domstolen i sin udtalelse af 4. oktober 1979 (1/78, Sml. s. 2871) har fastslået, at »når Fællesskabet opretter økonomiske forbindelser med tredjelandene, som igen kan påvirke områder under den økonomiske politik, som f.eks. Fællesskabets forsyning med råstoffer eller prispolitikken, hvilken netop gælder ved reguleringen af den internationale handel med basisprodukter, kan dette ikke være grund til at udelukke sådanne områder fra den fælles handelspolitik. Ligeledes er den omstændighed, at et produkt kan have vigtig politisk betydning på grund af oprettelse af sikkerhedslagre, ikke en grund til at udelukke dette produkt fra den fælles handelspolitik«.

35 Det må imidlertid haves for øje, at Domstolen i udtalelsen alene sigtede til en generel og principiel udelukkelse af visse varer fra den fælles handelspolitik, men ikke Rådets mulighed for, inden for rammerne af dets tillagte skønsmæssige beføjelser midlertidigt at udelukke visse varer fra den fælles udførselsordning.

36 I det foreliggende tilfælde har Rådet, når henses til det skøn, som tilkommer det i et økonomisk anliggende af så kompleks karakter, været berettiget til, uden at krænke bestemmelserne i artikel 113, midlertidigt fra den fælles ordning for udfør-

sler til tredjelande at udelukke en vare som olie, navnlig i betragtning af de internationale forpligtelser, som visse medlemsstater har indgået på området, og på grund af de særlige forhold, der gør sig gældende for en vare som en pågældende, der er af livsvigtig betydning for en stats økonomi og for dets institutioners og offentlige forvaltnings virke.

- 37 Det andet afsnit af det første spørgsmål må følgelig besvares med, at bestemmelserne i Rådets forordning nr. 2603/69 af 20. december 1969 om fastlæggelse af en fælles udførselsordning skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at en medlemsstat indfører nye kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning på dets udførsler af olie til tredjelande.

Spørgsmålene 2 og 3

- 38 Af det anførte følger, at det er uforholdent at besvare den nationale rets spørgsmål 2 og 3.

Spørgsmålene 4 og 5

- 39 Henset til besvarelsen af de forudgående spørgsmål lægges det til grund, at den nationale ret med disse spørgsmål ønsker følgende to retsspørgsmål afklaret:

- hvorvidt andre bestemmelser i traktaten var til hinder for, at Det forenede Kongerige gennemførte en politik som den omhandlede?
- hvorvidt en sådan politik forinden dens iværksættelse burde have været genstand for underretning til de fælles institutioner eller for disses forudgående samtykke, og i bekræftende fald, hvilke følger, der bør drages heraf?

De to spørgsmål besvares nedenfor hver for sig.

Andre traktatsbestemmelser

- 40 Bulk har for det første gjort gældende, at den engelske regerings politik er i strid med traktatens artikel 34. Den pågældende politik indebærer nemlig ikke alene et forbud mod, at råolie udføres direkte til et ikke godkendt bestemmelsessted, men også et forbud mod, at olie udføres til de andre medlemsstater, når der er

mulighed for, at olien genudføres til et bestemmelsessted, der ikke er godkendt af Det forenede Kongerige. Bestemmelsen om bestemmelsessted, der er indføjet i samtlige engelske kontrakter, udgør således en hindring for samhandelen i Fællesskabet.

- 41 Det bemærkes, at traktatens artikel 34, som udtalt af Domstolen i dom af 8. november 1979 (Groenveld mod Produktschap voor Vee en Vlees, 15/79, Sml. s. 3409), »tager sigte på nationale foranstaltninger, hvis formål eller virkning særlig er at hindre eksporthandelen og således skabe forskelsbehandling mellem handelen på hjemmemarkedet i en medlemsstat og dens eksporthandel, således at der herved sikres den pågældende medlemsstats indenlandske produktion eller hjemmemarkedet en særlig fordel til skade for produktionen eller handelen i andre medlemsstater«.
- 42 Dette er ikke tilfældet med en politik som den her omhandlede. En politik, der udelukkende angår udførsler til visse tredjelande, rammer ikke særskilt udførslerne til medlemsstaterne, og har ikke til formål at sikre den pågældende medlemsstats indenlandske produktion eller hjemmemarked en særlig fordel.
- 43 Bulk har for det andet gjort gældende, at de engelske kontraktens bestemmelse om bestemmelsessted, der via en henvisning gør den engelske regerings politik til en del af kontrakten, er i strid med traktatens artikel 85. De aftaler og samordnet praksis, den engelske politik indebærer, navnlig indføjelsen af en bestemmelse om bestemmelsessted i samtlige kontrakter, udgør efter Bulks opfattelse aftaler mellem virksomheder, som har til formål at begrænse eller fordreje konkurrencen inden for fællesmarkedet, og som har til følge at påvirke handelen mellem medlemsstater. Den engelske regerings politik tillader eller endog pålægger således olieselskaberne at overtræde traktatens artikel 85 i strid med traktatens artikler 3, litra f), 5 og 85.
- 44 Det bemærkes, at som ovenfor anført kan en foranstaltning som den her omhandlede, der særligt vedrører udførslerne af olie til et tredjeland, ikke i sig selv begrænse eller fordreje konkurrencen inden for fællesmarkedet. Den kan således ikke påvirke handelen mellem medlemsstater og være i strid med traktatens artikler 3, litra f), 5 og 85.

- 45 Dette spørgsmål må derfor besvares med, at traktatens artikler 34 og 85 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at en medlemsstat gennemfører en politik, hvorefter udførsler af olie til et tredjeland i henhold til artikel 10 i forordning nr. 2603/69 begrænses eller forbydes.

Pligten til underretning, anmeldelse eller forudgående samtykke

- 46 Bulk har for det første gjort gældende, at afsnit II i nævnte forordning nr. 2603/69, »Fællesskabets informations- og konsultationsprocedure«, og afsnit III i samme forordning, »Beskyttelsesforanstaltninger«, pålagde Det forenede Kongerige, før den omhandlede politik iværksættelse, at underrette Fællesskabets myndigheder, samt at opnå disses forudgående samtykke, navnlig i medfør af bestemmelserne i artikel 4, 6, 7 og 8 i forordning nr. 2603/69, hvis bestemmelser må sammenholdes med traktatens artikel 113.
- 47 Bulk har for det andet vedrørende den pligt til forudgående underretning, der påhviler medlemsstaterne, henvist til retspraksis om fiskeri, især Domstolens domme af 4. oktober 1979 (Den franske Republik mod Det forenede Kongerige, 141/78, Sml. s. 2923), af 10. juli 1981 (Kommissionen mod Det forenede Kongerige, 32/79, Sml. s. 2403) og af 5. maj 1981 (Kommissionen mod Det forenede Kongerige, 804/79, Sml. s. 1045). Bulk har i den forbindelse gjort gældende, at Kommissionen den 6. juli 1981 havde forelagt Rådet et forslag til ændring af forordning nr. 2603/69, hvorefter råolie skulle udgå af forordningens bilag, bortset fra Frankrigs vedkommende. Ved analogi indebærer dette, at Det forenede Kongerige ikke på et tidspunkt, da Rådet var i færd med at fastlægge en fælles politik på et område, der efter traktaten er forbeholdt Fællesskabet, kunne iværksætte en ensidig foranstaltning uden forudgående konsultation med Kommissionen. Efter traktatens artikler 5 og 155 var det alene Kommissionen, der kunne samtykke i foranstaltningen eller fremsætte indsigelser eller vilkår, som Det forenede Kongerige ville være pligtig at efterkomme.
- 48 Bulk har for det tredje gjort gældende, at artikel 4 i Rådets beslutning af 9. oktober 1961 (EFT 1959-1962, s. 79) og bestemmelsen under B., II., litra b), i bilaget til Rådets beslutning af 25. september 1962 (EFT 1959-1962, s. 239) forpligter medlemsstaterne, forinden en ændring af eksportordningen over for tredjelande gennemføres, at iværksætte underretning til og konsultation med Fællesskabets myndigheder.

- 49 Bulk har anført, at det tilkommer en national ret umiddelbart at drage konsekvenserne af, at foranstaltninger truffet i strid med samtlige de nævnte forpligtelser er ulovlige. Da de omhandlede aftalebestemmelser alene havde til formål at gennemføre den engelske politik, må private for de nationale retter kunne påberåbe sig disses ugyldighed over for andre private.
- 50 Sun og Det forenede Kongeriges regering har herimod gjort gældende, at i mangel af en bestemmelse, der udtrykkeligt fastslår en pligt til forudgående anmeldelse, konsultation eller samtykke, kan en sådan pligt ikke antages at foreligge. Forordning nr. 2603/69 udgør selv den bemyndigelse fra Fællesskabet, som giver medlemsstaterne hjemmel til ensidigt og uden forudgående konsultation at gennemføre kvantitative restriktioner på udførslerne til tredjelande af de varer, der er anført i forordningens bilag. Endvidere har de nævnte rådsbeslutninger af 1961 og 1962 mistet deres gyldighed ved overgangsperiodens udløb, dvs. den 31. december 1969. Hvad endelig angår analogien med retspraksis om fiskeripolitikken, er denne ganske fejlagtig, idet der på dette område havde foreligget flere bestemmelser, der udtrykkeligt fastslog en pligt til forudgående anmeldelse for eller samtykke fra Fællesskabets institutioner. Hertil kommer, at selv om der var pligt til konsultation eller anmeldelse, er en manglende iagttagelse heraf under alle omstændigheder uden direkte virkning i en civil sag mellem private.
- 51 Kommissionen har for sin del gjort gældende, at udøvelsen af den kompetence, forordning nr. 2603/69 tillægger medlemsstaterne indtil indførelsen af en fælles politik, fortsat er underkastet blandt andet Rådets førnævnte beslutninger af 9. oktober 1961 og 25. september 1962, der kræver konsultationer om enhver ændring af nationale eksportordninger over for tredjelande. Kommissionen er af den opfattelse, at det dokument, Det forenede Kongeriges regering har forelagt De faste repræsentanters Komité den 31. januar 1979, ikke fuldt ud opfylder den underretningspligt, der i medfør af artikel 4 i Rådets beslutning af 9. oktober 1961 påhvilede Det forenede Kongerige, når henses til meddelelsens adressat, dokumentets ufuldstændighed og endelig den omstændighed, at dokumentet først blev fremlagt dagen efter den pågældende politik var vedtaget.
- 52 Kommissionen er imidlertid af den anskuelse, at hvis det lægges til grund, at Det forenede Kongerige har tilsidesat sin forpligtelse til anmeldelse af sin politik i henhold til beslutningen af 9. oktober 1961, udgør sådan pligt til underretning i overensstemmelse med Domstolens dom af 15. juli 1964 (Costa mod ENEL, 6/64, Sml. 1954-1964, s. 531) ikke en fællesskabsretlig regel, der har direkte virkning,

idet den nævnte beslutning af 1961 ikke forpligter medlemsstaten til at opnå, endsige søge at opnå, samtykke til de foranstaltninger, den påtænker at gennemføre. Selv efter den i beslutningen omhandlede konsultationsprocedure, står det nemlig med forbehold af iagttagelser af andre fællesskabsretlige forpligtelser medlemsstaten frit at gennemføre enhver politik, den finder egnet. Undladelse af sådan anmeldelse anfægter således ikke gyldigheden af Det forenede Kongeriges politik efter fællesskabsretten.

- 53 Det bemærkes indledningsvis, at selv om de forskellige påberåbte bestemmelser pålægger medlemsstaterne visse forpligtelser med hensyn til underretning eller anmeldelse, har den nationale ret ikke forelagt Domstolen spørgsmålet om, hvorvidt en sådan forpligtelse i det foreliggende tilfælde var blevet opfyldt i det nærværende tilfælde, samt at forelæggelseskendelsen ikke angiver sådanne faktiske omstændigheder, der sætter Domstolen i stand til at afgøre dette spørgsmål.
- 54 Under en præjudiciel forelæggelse må spørgsmålet derfor begrænses til to punkter, der må undersøges særskilt: hvorvidt der består en pligt til underretning, anmeldelse eller forudgående samtykke, og hvilke retlige følger en eventuel tilsidesættelse af denne pligt bør have for den for den nationale ret verserende sag.

Består der en forpligtelse til underretning, anmeldelse eller forudgående samtykke?

- 55 Det fremgår for det første af nævnte forordning nr. 2603/69, at den ikke indeholder nogen bestemmelse, der pålægger medlemsstaterne en pligt til forudgående underretning eller forudgående anmeldelse for foranstaltninger vedrørende de varer, der omhandles i artikel 10, dvs. de varer, for hvilke princippet om fri udførsel ikke finder anvendelse. De procedurer, der fastsættes i forordningens afsnit III, »Beskyttelsesforanstaltninger«, er nemlig som udgangspunkt ikke anvendelige på varer omfattet af artikel 10. Hvad forordningens afsnit II angår, er det endvidere alene dennes artikel 2, der pålægger medlemsstaterne at give Kommissionen en forudgående meddelelse, men den her fastsatte procedure vedrører iværksættelsen af de i afsnit III omhandlede beskyttelsesforanstaltninger, og kan således ikke angå varer, der er omfattet af artikel 10.
- 56 Det bemærkes for det andet, at henvisningen til retspraksis vedrørende havfiskeri og bevaringsforanstaltninger truffet af medlemsstaterne ikke er relevant. Ingen af betingelserne for at bringe denne praksis i anvendelse er nemlig opfyldt i nærværende tilfælde: en pligt for Rådet til at fastlægge en politik inden en bestemt frist, Rådets manglende evne til at opfylde denne pligt, en meddelelse fra Kommis-

sionen, Rådet har godkendt, hvorefter nationale foranstaltninger i mangel af en fælles ordning kun kan træffes i det omfang de er strengt nødvendige for at nå det tilsigtede mål, ikke er diskriminerende, er forenelige med traktaten og truffet efter forud indhentet samtykke fra Kommissionen. Anbringendet må således forkastes.

- 57 Derimod påhvilede der på det omhandlede tidspunkt enhver medlemsstat, der påtænkte at ændre sin eksportordning over for tredjelande, en pligt til forudgående underretning til de øvrige medlemsstater og Kommissionen i medfør af Rådets førnævnte beslutning af 9. oktober 1961 sammenholdt med Rådets beslutning af 25. september 1962 samt Rådets beslutning nr. 69/494 af 16. december 1969 om gradvis gennemførelse af ensartede aftaler om handelsforbindelser mellem medlemsstaterne og tredjelande og om forhandling af fællesskabsaftaler (EFT 1969, s. 586). Artikel 4 i Rådets nævnte beslutning af 9. oktober 1961 bestemmer nemlig: »Såfremt en medlemsstat har til hensigt at ændre sit liberaliseringsniveau over for tredjelande, underretter den forinden de andre medlemsstater og Kommissionen. I disse tilfælde finder forudgående konsultationer sted efter en medlemsstats eller Kommissionens anmodning, undtagen i påtrængende tilfælde, hvor konsultationerne er efterfølgende«.
- 58 Ganske vist har den pågældende beslutning, som det fremgår af dens præambel, alene hjemmel i traktatens artikel 111 om iværksættelse af den fælles handelspolitik under overgangsperioden. I artikel 1 i Rådets beslutning af 25. september 1962 bestemmes det imidlertid, at »arbejdsprogrammet for den fælles handelspolitik, hvis ordlyd er gengivet i bilaget — særligt de deri opstillede målsætninger og de fremgangsmåder, der skal anvendes til opnåelse af disse — godkendes«. I bilagets afsnit B., »Tilvejebringelse af ensartede eksportordninger«, bestemmes det, at »efter overgangsperiodens udløb skal også eksportpolitikken udformes efter ensartede principper (artikel 113)«, samt at »den ved rådsbeslutning af 9. oktober 1961 indførte konsultationsprocedure skal anvendes ved alle foranstaltninger, som ændrer den for tiden i en medlemsstat gældende eksportordning over for tredjelande«. Rådets beslutning af 25. september 1962, har, selv om den er truffet med hjemmel i traktatens artikel 111, således udtrykkeligt udstrakt den medlemsstaterne påhvilende pligt til forudgående underretning til også at gælde i tiden efter overgangsperiodens udløb.

- 59 Endelig bestemmes det i artikel 15 i Rådets førnævnte beslutning af 16. december 1969, at »bestemmelserne i rådsbeslutningen af 9. oktober 1961 angående fremgangsmåden for konsultation ved forhandling om aftaler vedrørende handelsforbindelser mellem medlemsstaterne og tredjelande ændres ved bestemmelserne i denne beslutning i det omfang, de er i modstrid hermed«. Beslutningen, der fandt anvendelse fra den 1. januar 1970, indeholdt ingen bestemmelse, der var i modstrid med artikel 4 i beslutningen af 9. oktober 1961: beslutningen må således, for så vidt det var påkrævet, anses at have opretholdt den medlemsstaterne påhvilende pligt til forinden at underrette de andre medlemsstater og Kommissionen om enhver påtænkt ændring af eksportordningen over for tredjelande.
- 60 Det fremgår således af de sammenholdte bestemmelser i Rådets nævnte tre beslutninger, at en medlemsstat, selv efter overgangsperiodens udløb og gennemførelsen af forordning nr. 2603/69, var pligtig forinden at underrette de andre medlemsstater og Kommissionen om enhver ændring af dens eksportordning over for tredjelande.

Om følgerne af en medlemsstats eventuelle tilsidesættelse af den forudgående underrettingsprocedure

- 61 Den medlemsstat, der undlader at iværksætte en sådan forudgående underretning, eller som foretager denne for sent eller på utilstrækkelig måde, tilsidesætter de forpligtelser, der påhviler den i medfør af de sammenholdte bestemmelser i Rådets beslutninger af 9. oktober 1961, 25. september 1962 og 16. september 1969.
- 62 Det bemærkes imidlertid, at den pågældende forpligtelse, som i medfør af de nævnte bestemmelser påhviler enhver medlemsstat, kun vedrører en medlemsstats institutionelle forbindelse med Fællesskabet og de øvrige medlemsstater. Under en tvist for nationale retter mellem fysiske eller juridiske personer kan disse følgelig ikke mod en af en medlemsstat gennemført politik eller foranstaltning gøre rettigheder gældende, som beror på, at den pågældende medlemsstat har tilsidesat sin pligt til forudgående at underrette de øvrige medlemsstater og Kommissionen. En sådan tilsidesættelse skaber således ikke rettigheder for private, som det tilkommer de nationale retter at beskytte.

63 Fjerde og femte spørgsmål må derfor besvares således:

- artikel 4 i Rådets beslutning af 9. oktober 1961, sammenholdt med Rådets beslutning af 25. september 1962 og artikel 15 i Rådets beslutning af 16. september 1969, pålægger den medlemsstat, der har til hensigt at ændre sit liberaliseringsniveau for udførsler til tredjelande, forinden at underrette de andre medlemsstater og Kommissionen;
- den medlemsstat, der undlader en sådan forudgående underretning, eller som foretager denne for sent eller på utilstrækkelig måde, tilsidesætter de forpligtelser, der påhviler den i medfør af de nævnte rådsbeslutninger, men en sådan tilsidesættelse skaber ikke rettigheder for private, som det tilkommer de nationale retter at beskytte.

Sjette spørgsmål

- 64 Den nationale ret spørger her, om den omstændighed, at hverken Rådet eller Kommissionen har rejst indsigelser imod lovligheden af den af Det forenede Kongerige iværksatte politik, har nogen betydning for besvarelsen af de forudgående spørgsmål.
- 65 Spørgsmålet må, som i øvrigt anført af parterne i hovedsagen, Det forenede Kongerige og Kommissionen, besvares med, at den omstændighed, at ingen fælles institution har anfægtet lovligheden af en medlemsstats politik, i sig selv er uden betydning for, om en politik som den her omhandlede er forenelig med fællesskabsretten, og følgelig for besvarelsen af den nationale rets spørgsmål.

Sagens omkostninger

- 66 De udgifter, der er afholdt af Det forenede Kongeriges regering og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, ved kendelse af 18. maj 1984, for ret:

- 1) Aftalen af 20. maj 1975 mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Israel skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at der indføres nye kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning på udførelserne fra en medlemsstat til Israel.
- 2) Bestemmelserne i Rådets forordning nr. 2603/69 af 20. december 1969 om fastlæggelse af en fælles udførselsordning skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at en medlemsstat indfører nye kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning på dets udførsler af olie til tredjelands.
- 3) Traktatens artikler 34 og 85 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at en medlemsstat iværksætter en politik, hvorefter udførelserne af olie til et tredjeland, i henhold til artikel 10 i forordning nr. 2603/69, begrænses eller forbydes.
- 4) — Artikel 4 i Rådets beslutning af 9. oktober 1961, sammenholdt med Rådets beslutning af 25. september 1962 og artikel 15 i Rådets beslutning af 16. september 1969, pålægger den medlemsstat, der har til hensigt at ændre sit liberaliseringsniveau for udførsler til tredjelands, forinden at underrette de andre medlemsstater og Kommissionen;
 - den medlemsstat, der undlader en sådan forudgående underretning, eller som foretager denne for sent eller på utilstrækkelig måde, tilsidesætter de forpligtelser, der påhviler den i medfør af de nævnte rådsbeslutninger, men en sådan tilsidesættelse skaber ikke rettigheder for private, som det tilkommer de nationale retter at beskytte.
- 5) Den omstændighed, at ingen fælles institution har anfægtet lovligheden af en medlemsstats politik, er i sig selv uden betydning for, om en politik med kvanti-

tative restriktioner på udførsler af olie til tredjelande er forenelig med fællesskabsretten, og følgelig for besvarelsen af den nationale rets spørgsmål.

Mackenzie Stuart

Bahlmann

Bosco

Koopmans

Due

Galmot

Kakouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. februar 1986.

P. Heim

Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart

Præsident