

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
18 de Fevereiro de 1986 *

No processo 174/84,

que tem por objecto um pedido apresentado ao Tribunal, ao abrigo do artigo 177.º do Tratado CEE, pelo High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, e que visa obter, no litígio nele pendente entre

Bulk Oil (Zug) AG,

recorrente,

e

Sun International Limited e Sun Oil Trading Company,

recorridas,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação das disposições aplicáveis do direito comunitário com vista a apreciar a validade, face ao direito comunitário, da política seguida pelo Reino Unido, durante o ano de 1981, em matéria de restrições quantitativas à exportação de petróleo bruto para países terceiros e, especialmente, para Israel,

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. Lord Mackenzie Stuart, presidente, K. Bahlmann, presidente de secção, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, Y. Galmot e C. Kakouris, juizes,

advogado-geral: Sir Gordon Slynn

secretário: H. A. Rühl, administrador principal

* Língua do processo: inglês.

considerando as observações apresentadas:

- em representação da sociedade Bulk Oil, recorrente no processo principal, por Jeremy Lever Q. C., David Vaughan Q. C., Michael Mark, Christopher Vajda, mandatados por David Maislish, Solicitor junto do Supreme Court,
- em representação da sociedade Sun Oil, parte recorrida no processo principal, por Adrian Hamilton Q. C., Francis Jacobs Q. C., Nicholas Chambers, Peter Brunner, Counsel, Ince & Co, Solicitors,
- em representação do Governo do Reino Unido, por John Laws, mandatado por R. N. Ricks, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, e por S. Richards, barrister,
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por John Temple Lang, conselheiro jurídico, na qualidade de agente,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 10 de Dezembro de 1985,

profere o presente

ACÓRDÃO

(A parte relativa aos factos não é reproduzida)

Fundamentos da decisão

- 1 Por decisão de 18 de Maio de 1984, entrada no Tribunal a 4 de Julho seguinte, o Commercial Court of the Queen's Bench Division of the High Court of Justice apresentou ao Tribunal, ao abrigo do artigo 177.º do Tratado CEE, várias questões prejudiciais relativas à interpretação das disposições aplicáveis do direito comunitário tendo em vista apreciar a validade, face ao direito comunitário, da política seguida pelo Reino Unido em 1981 em matéria de restrições quantitativas à exportação de petróleo bruto para países terceiros e, especialmente, para Israel.

- 2 Estas questões foram suscitadas no quadro de um processo que opõe a sociedade Bulk Oil (Zug) AG (a seguir designada por «Bulk»), sociedade suíça, às sociedades Sun International Limited e Sun Oil Trading Company (a seguir designada por Sun), com sede, respectivamente, nas Bermudas e nos Estados Unidos.
- 3 É inquestionável que desde Janeiro de 1979 a política britânica consistiu em só autorizar as exportações de petróleo originário do Reino Unido para os Estados-membros da Comunidade, para os Estados membros da Agência Internacional de Energia (AIE) e para os países com os quais existia uma corrente de trocas antes de 1979 (concretamente, a Finlândia).
- 4 Esta política do Reino Unido nunca foi estabelecida numa disposição legal ou em qualquer acto jurídico, mas tinha sido dada a público em várias ocasiões por declarações ministeriais. Tinha como objectivo proibir tanto as exportações directas como as indirectas de petróleo bruto para países terceiros diferentes dos acima mencionados. As sociedades petrolíferas que operavam no Reino Unido foram informadas desta política e convidadas a conformar-se com ela. Concretamente, as sociedades petrolíferas, e especialmente a British Petroleum, passaram a inserir, a partir de 1979, nos seus contratos-tipo, uma cláusula de destino, proibindo aos compradores a exportação do petróleo a não ser para os Estados acima mencionados. Em 31 de Janeiro de 1979, o Reino Unido entregou ao Comité dos Representantes Permanentes dos Estados-membros um documento relativo à sua nova política petrolífera.
- 5 Por contrato concluído em 13 de Abril de 1981, a Sun aceitou vender à Bulk quantidades importantes de petróleo bruto britânico proveniente do Mar do Norte. O contrato continha uma cláusula de destino do seguinte teor: «Destino: destino livre, mas sempre em conformidade com a política do Governo do país de exportação ...» Tendo a Sun constatado que o país para o qual a Bulk tencionava enviar o petróleo era Israel, a British Petroleum, fornecedora do petróleo em questão, recusou-se a embarcar este a bordo do navio designado pela Bulk, com o fundamento de que a entrega do petróleo a Israel era contrária à política do Reino Unido, e a Sun fez o mesmo. A Bulk dirigiu-se à Sun alegando que estava autorizada, em virtude do contrato, a obrigá-la a fazer embarcar o petróleo com destino a Israel, observando ainda que não era possível à Sun, de qualquer modo, invocar a política do Reino Unido.
- 6 O litígio foi então submetido a arbitragem que incidia especialmente sobre a questão de saber se a política do Reino Unido era conforme às disposições do Tratado

CEE e às estipulações do acordo CEE-Israel de 11 de Maio de 1975. Por decisão de 8 de Outubro de 1982, o tribunal arbitral declarou que o acordo CEE—Israel não abrange as restrições quantitativas à exportação, mas apenas à importação, que a exportação de petróleo bruto não está no âmbito geralmente reconhecido ao Tratado e ao referido acordo; e que, se a política britânica em questão fosse inválida face ao direito comunitário, a restrição de destino imposta pela Sun seria igualmente nula e não poderia ser invocada pela Sun contra a Bulk. Todavia, no caso concreto, o tribunal arbitral declarou que o incumprimento do contrato era imputável à Bulk e, na decisão final de 5 de Maio de 1983, fixou as indemnizações devidas pela Bulk à Sun em mais de 12 milhões de USD.

7 A Bulk recorreu desta decisão para o High Court of Justice, por decisão proferida pelo Commercial Court of the Queen's Bench Division, em 18 de Maio de 1984, aquele tribunal decidiu submeter as seguintes questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça:

- 1) a) Deve interpretar-se o acordo de 11 de Maio de 1975 entre a Comunidade Económica Europeia e o Estado de Israel («acordo»), adoptado pelo Regulamento (CEE) n.º 1274/75 do Conselho (EE 11, fasc. 01, p. 172) («regulamento»), no sentido de que:
 - i) proíbe a imposição de novas restrições quantitativas ou medidas de efeito equivalente às exportações do Reino Unido para Israel, e, no caso afirmativo,
 - ii) proíbe a imposição das mesmas restrições e medidas às exportações de petróleo bruto do Reino Unido para Israel,
 - iii) proíbe, por outro lado, a inclusão num contrato entre dois particulares de uma cláusula que impeça a exportação de petróleo bruto do Reino Unido para Israel entre os meses de Abril e Julho de 1981, inclusive («no período em causa»)?
- b) As disposições do Regulamento (CEE) n.º 2603/69 do Conselho (EE 11, fasc. 01, p. 60) têm incidência nesta resposta?
- 2) No caso afirmativo, será justificada com base no artigo 11.º do acordo e dos regulamentos em questão, tendo em conta as circunstâncias do período em causa, uma medida que se apresenta sob a forma de uma política («política») atribuída ao Reino Unido, que proíbe a exportação de petróleo do Mar do Norte para outros países diferentes dos Estados-membros da CEE, dos países

da Agência Internacional de Energia e dos países com os quais existia uma corrente de trocas aquando da aplicação desta política, e que proíbe, por consequência, a exportação directa de petróleo do Mar do Norte para Israel? Constituiria tal medida um meio de discriminação arbitrária ou uma restrição dissimulada ao comércio entre as partes contratantes, nos termos daquele artigo?

- 3) Se relevante à luz das respostas dadas às questões 1 e 2:
 - a) Têm as disposições aplicáveis do acordo e dos regulamentos em questão efeito directo, permitindo, por conseguinte, a um particular invocá-las?
 - b) Pode um particular invocá-las contra outro particular?
 - c) Pode um particular invocá-las contra outro particular quando os dois concluíram um contrato que exige, entre outras condições, a observância da política de um Estado-membro que viola essas disposições?
- 4) À luz das respostas dadas às questões 1, 2 e 3, face ao Regulamento (CEE) n.º 2603/69 do Conselho, era a adopção da política em causa absolutamente incompatível com o Tratado CEE, ou era-o apenas na medida em que visava proibir a exportação de petróleo bruto do Reino Unido para Israel, por o Tratado proibir ao Reino Unido a adopção de uma tal política:
 - i) em todo o caso, ou
 - ii) sem ter notificado, consultado e/ou obtido a aprovação da Comissão e/ou do Conselho de Ministros das Comunidades Europeias?
- 5) Sendo a escolha de uma tal política incompatível com o Tratado:
 - a) As disposições aplicáveis do Tratado têm um efeito directo que permita, assim, a um particular invocá-las?
 - b) Um particular pode ou não invocá-las contra outro particular?

- c) Pode um particular invocá-las contra outro, quando as duas pessoas em causa celebraram um contrato que exige, entre outras condições, a observância da política de um Estado-membro que viola tais disposições?
- 6) Poderão as respostas às questões precedentes ser afectadas pelo facto de, nem o Conselho de Ministros, nem a Comissão das Comunidades Europeias terem contestado a legalidade desta política?

Sobre a resposta a dar à primeira parte da primeira questão [1, alínea a)]

- 8 Através desta questão, o tribunal nacional pergunta, essencialmente, se o acordo de 11 de Maio de 1975 entre a CEE e o Estado de Israel deve ser interpretado no sentido de proibir ao Reino Unido pôr em prática uma política conducente à imposição de novas restrições quantitativas ou medidas de efeito equivalente às exportações destinadas a Israel.
- 9 Convém liminarmente observar que se deve considerar como medida de efeito equivalente a restrições quantitativas à exportação com destino a países terceiros a adopção de uma política que visa precisamente esse objectivo. Uma tal política ou prática não escapa às proibições estabelecidas pelo direito comunitário só pelo facto de não estar concretizada por decisões com efeito vinculativo para as empresas. Com efeito, mesmo os actos de um Governo desprovidos de força coerciva podem ser de molde a influir sobre o comportamento das empresas no território desse Estado e ter, assim, como consequência pôr em causa objectivos da Comunidade (ver, neste sentido, o acórdão de 24 de Novembro de 1982 no processo 249/81, Comissão/Irlanda, Recueil 1982, p. 4005).
- 10 O acordo concluído entre a Comunidade e o Estado de Israel, em 20 de Maio de 1975 (JO 1975, L 136, p. 1; EE 11, fasc. 05, p. 172), tem por objecto a supressão progressiva dos obstáculos para o essencial das trocas entre as partes contratantes e a promoção de trocas comerciais recíprocas. O artigo 3.º estabelece o princípio segundo o qual nenhum novo direito aduaneiro de importação ou encargos de efeito equivalente, nem novas restrições quantitativas à importação ou medidas de efeito equivalente serão introduzidas nas trocas comerciais entre a Comunidade e Israel. O artigo 4.º precisa que não serão introduzidos novos direitos aduaneiros de exportação ou encargos de efeito equivalente nas trocas comerciais entre a Comunidade e Israel.
- 11 O artigo 11.º estipula que «o acordo não constitui obstáculo às proibições ou restrições de importação, exportação ou trânsito justificadas por razões de morali-

dade pública, ordem pública, ou segurança pública; de protecção da saúde e da vida das pessoas e animais ou de preservação das plantas; de protecção do património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico ou de protecção da propriedade industrial e comercial; nem às regulamentações em matéria de ouro e prata. Todavia, tais proibições ou restrições não devem constituir nem um meio de discriminação arbitrária nem uma restrição dissimulada ao comércio entre as partes contratantes».

- 12 Segundo o artigo 12.º, são incompatíveis com o bom funcionamento do acordo, na medida em que sejam susceptíveis de afectar as trocas comerciais entre a Comunidade e Israel, os comportamentos anticoncorrenciais de empresas ou dos Estados. Por fim, o n.º 1 do artigo 25.º do acordo estabelece que «as partes contratantes abster-se-ão de qualquer medida susceptível de pôr em perigo a realização dos objectivos do acordo».
- 13 A Bulk sustenta que a conclusão do acordo CEE—Israel constitui, depois da publicação do Regulamento n.º 2603/69 de 20 de Dezembro de 1969, que estabelece um regime comum aplicável às exportações (JO 1969, L 324, p. 25; EE 11 fasc. 01, p. 60), a segunda intervenção da Comunidade face a Israel no âmbito da política comercial comum prevista no Tratado e que, assim, estaria excluída a competência dos Estados-membros neste domínio, sem autorização prévia da Comunidade. Resultaria da análise do preâmbulo do acordo e do seu artigo 1.º, que a Comunidade teria intervindo de modo exaustivo no domínio das relações comerciais entre a CEE e Israel. Este domínio abrangeria tanto as restrições à exportação como à importação e incluiria o comércio de petróleo bruto. Além disso, a proibição de exportar petróleo britânico para Israel seria susceptível de pôr em perigo a realização dos objectivos do acordo, contrariamente às disposições do seu artigo 25.º n.º 1. Por fim, os acordos e práticas concertadas implicadas pela política britânica, em particular a inserção de uma cláusula de destino em todos os contratos, seriam contrárias às estipulações do artigo 12.º, n.º 1, do acordo CEE—Israel.
- 14 A Sun, o Governo do Reino Unido e a Comissão sustentam, pelo contrário, que o acordo CEE—Israel só trata de restrições à importação e não contém qualquer estipulação que proíba as restrições quantitativas à exportação ou medidas de efeito equivalente. Seria impossível deduzir do seu preâmbulo ou de uma qualquer das suas disposições, incluindo os artigos 1.º e 11.º, que uma cláusula de tal importância pudesse ter sido implicitamente convencionada entre as partes contratantes. Esta tese seria, aliás, confirmada, por um lado, pela análise *a contrario* de outros acordos de associação que prevêm expressamente essa cláusula de proibi-

ção de restrições quantitativas à exportação e, por outro, pela jurisprudência do Tribunal e, especialmente, pelo acórdão de 11 de Outubro de 1979 (Bouhelier e outros, 225/78, Recueil, p. 3151).

- 15 O artigo 3.º do acordo proíbe expressamente qualquer nova restrição quantitativa às importações ou qualquer medida de efeito equivalente. Pelo contrário, no que se refere às exportações, o artigo 4.º proíbe apenas a introdução de novos direitos aduaneiros ou encargos de efeito equivalente. Nem este artigo, nem nenhuma outra estipulação do acordo CEE—Israel proíbem expressamente as restrições quantitativas à exportação ou medidas de efeito equivalente nas trocas comerciais entre a Comunidade e Israel.
- 16 Por outro lado, como o Tribunal já sustentou ao interpretar disposições análogas de um acordo similar, no acórdão de 11 de Outubro de 1979 (Bouhelier), acima referido, não poderia deduzir-se do artigo 11.º, por ambíguo que seja, que tivesse sido implicitamente convencionada pelas partes contratantes uma cláusula proibindo as restrições quantitativas às exportações. Nestas condições, e como correctamente sustentam a Sun, o Governo do Reino Unido e a Comissão, deve-se concluir que o acordo não impõe qualquer obrigação à Comunidade ou aos Estados-membros no que se refere à introdução ou à supressão de restrições quantitativas à exportação ou de medidas de efeito equivalente.
- 17 Uma vez que as restrições quantitativas à exportação se situam fora do campo de aplicação do acordo concluído entre a Comunidade e o Estado de Israel, deve-se, por um lado, rejeitar a argumentação segundo a qual este acordo teria feito perder aos Estados-membros a competência para introduzir tais restrições e, por outro, constatar que é irrelevante a questão de saber se as medidas que impõem restrições quantitativas à exportação são compatíveis com os artigos 11.º, 12.º e 25.º, n.º 1, do acordo CEE—Israel.
- 18 Resulta igualmente inútil responder às questões 1, alínea a), ii), e 1, alínea a), iii), do tribunal nacional que foram colocadas apenas para o caso de o acordo CEE—Israel dever ser interpretado no sentido de proibir aos Estados-membros a introdução de novas restrições quantitativas ou medidas de efeito equivalente nas suas exportações com destino a Israel.
- 19 Deve-se, por isso, responder à primeira parte da questão no sentido de que o acordo de 20 de Maio de 1975 entre a Comunidade Económica Europeia e o Estado de Israel não proíbe a introdução de novas restrições quantitativas ou me-

didadas de efeito equivalente nas exportações de um Estado-membro com destino a Israel.

Sobre a resposta a dar à segunda parte da primeira questão [1, alínea b)]

- 20 Nesta questão o tribunal nacional pergunta, essencialmente, se o Regulamento n.º 2603/69 deve ser interpretado no sentido de permitir a execução de uma política como a aqui em causa, em matéria de exportações de petróleo.
- 21 O Regulamento n.º 2603/69 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1969, que estabelece um regime comum aplicável às exportações (JO 1969, L 324, p. 25; EE 11 fasc. 01, p. 60), estabelece no seu artigo 1.º que «as exportações da Comunidade Económica Europeia com destino a países terceiros são livres, isto é, não estão submetidas a restrições quantitativas com excepção das aplicadas nos termos do presente regulamento». O artigo 10.º precisa que «até que o Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, institua a seu respeito um regime comum, não se aplica o princípio da liberdade de exportação a nível comunitário, enunciado no artigo 1.º, aos produtos constantes do anexo». Entre os produtos enumerados em anexo, figuram, sob as posições 27.09 e 27.10, os óleos brutos e os óleos derivados do petróleo.
- 22 A Bulk sustenta que o artigo 113.º do Tratado e o Regulamento n.º 2603/69 se opõem a que um Estado-membro, na ausência de uma autorização especial, adote e mantenha em vigor uma política que proíba a exportação de petróleo com destino a certos países terceiros, incluindo Israel.
- 23 Fundamentando-se numa análise da jurisprudência do Tribunal em matéria de política comercial comum, a Bulk sustenta, com efeito, que, em matéria de política comercial, a Comunidade dispõe de uma competência exclusiva e que os Estados-membros só podem tomar medidas com autorização expressa da Comunidade. A política comercial comum compreende as medidas que restringem as exportações para países terceiros, quer se trate de restrições quantitativas ou de medidas de efeito equivalente. A política do Governo britânico constitui uma medida de política comercial que tem por objectivo regulamentar as exportações de petróleo bruto para países terceiros, influenciando directamente no comportamento das empresas. A Comunidade não autorizou expressamente esta política do Reino Unido.

- 24 Segundo a Bulk, o artigo 10.º do Regulamento n.º 2603/69 não consente tal autorização. Com efeito, resultaria da análise do preâmbulo e do conjunto das disposições do Regulamento n.º 2603/69 que o artigo 10.º só derogou, relativamente a certos produtos, o princípio de liberdade de exportação para países terceiros, enunciado no artigo 1.º, com o fim de evitar que as antigas restrições nacionais à exportação relativas aos produtos enumerados em anexo caducassem no fim do período de transição. Em nenhum caso estas disposições teriam tido por objecto ou por efeito dar aos Estados-membros a liberdade de introduzir novas restrições à exportação mesmo para um produto que figure no anexo do regulamento. Assim, as exportações de petróleo bruto estariam no âmbito de aplicação do Regulamento n.º 2603/69, e consequentemente, da política comercial comum, como o confirmaria, aliás, a introdução do Regulamento n.º 1934/82 do Conselho, de 12 de Julho de 1982 (EE 11, fasc. 16, p. 3), que modificou o Regulamento n.º 2603/69 e que instituiu um novo regime para a exportação de petróleo bruto (JO 1969, L 211, p. 1).
- 25 Daqui deduz a Bulk que, se contrariamente ao que ela sustenta, o Conselho tivesse tido a intenção de deixar aos Estados-membros a liberdade de impor novas restrições à exportação de qualquer dos produtos designados no anexo ao Regulamento n.º 2603/69, tal disposição seria nula, por incompatível com o Tratado e, particularmente, com o artigo 113.º
- 26 Apoiando-se na jurisprudência tradicional do Tribunal nesta matéria, a Sun, o Governo do Reino Unido e a Comissão, concordam em reconhecer a competência exclusiva da Comunidade em matéria de regulamentação das exportações para países terceiros. Assim, no domínio da política comercial, continuaria a aplicar-se o princípio segundo o qual os Estados-membros só podem adoptar medidas nacionais se as instituições da Comunidade lhes derem uma autorização específica para esse efeito.
- 27 Consideram, contudo, que o Regulamento n.º 2603/69 constitui uma medida de aplicação do artigo 113.º, em matéria de exportações para países terceiros. Embora o artigo 1.º do regulamento estabeleça o princípio geral da liberdade destas exportações, o artigo 10.º estabelece claramente que este princípio não se aplica aos produtos que figuram no anexo do referido regulamento e, consequentemente, ao petróleo. Desde logo, o Regulamento n.º 2603/69 permitiria aos Estados-membros que tivessem imposto restrições quantitativas à exportação de um dos produtos que figuram no anexo modificar essas restrições e introduzir outras, até que o Conselho adoptasse um regime comum para esses produtos como previsto no artigo 10.º

- 28 Segundo as mesmas partes, esta tese seria apoiada pela análise do Regulamento n.º 1934/82 acima mencionado, que, de acordo com os próprios termos do preâmbulo, tem por fim «estabelecer de forma mais clara» o alcance dos artigos 1.º e 10.º do Regulamento n.º 2603/69. Ora, o artigo 1.º do Regulamento n.º 1934/82 excluiu do princípio de liberdade de exportação a nível comunitário, relativamente a todos os Estados-membros, um único produto, precisamente o petróleo bruto, «tendo em conta, nomeadamente, as obrigações internacionais assumidas por certos Estados-membros». Assim, segundo este regulamento, todos os Estados-membros, quer tenham ou não limitado as suas exportações de petróleo, são livres de o fazer e eram-no já no âmbito do Regulamento n.º 2603/69.
- 29 Convém lembrar que nos termos do artigo 113.º, n.º 1, do Tratado, a política comercial comum assenta em princípios uniformes, designadamente no que diz respeito às modificações pautais, à conclusão de acordos pautais e comerciais, à uniformização das medidas de liberalização, à política de exportação, bem como às medidas de protecção do comércio.
- 30 Por outro lado, como o Tribunal afirmou no parecer de 11 de Novembro de 1975 (1/75, Recueil 1975, p. 1355), «não se poderia admitir, num domínio abrangido pela política de exportação e, mais genericamente, pela política comercial comum, que haja uma competência dos Estados-membros paralela à da Comunidade, tanto na ordem comunitária como na ordem internacional ... Admitir uma tal competência equivaleria, com efeito, a reconhecer que os Estados-membros podem tomar, nas relações com países terceiros, posições divergentes das que a Comunidade venha a assumir e acabaria por falsear o sistema institucional, por abalar as relações de confiança no interior da Comunidade e por a impedir de cumprir a sua tarefa em defesa do interesse comum».
- 31 Deve-se, portanto, deduzir que, como o Tribunal sustentou no acórdão de 15 de Dezembro de 1976 (Donckerwolke, 41/76, Recueil 1976, p. 1921), tendo a competência em matéria de política comercial sido transferida, no seu conjunto, para a Comunidade por força do n.º 1 do artigo 113.º, só são admissíveis medidas de política comercial de carácter nacional após o fim do período de transição em virtude de uma autorização específica por parte da Comunidade.
- 32 O artigo 1.º do Regulamento n.º 2603/69 estabelece o princípio fundamental segundo o qual as exportações da Comunidade com destino a países terceiros são

livres, isto é, não estão submetidas a restrições quantitativas com a excepção das aplicadas nos termos desse regulamento. Precisamente o artigo 10.º deste regulamento veio limitar o alcance deste princípio, a título transitório e para certos produtos, até que o Conselho institua a seu respeito um regime comum, estabelecendo que o princípio da liberdade de exportação a nível comunitário não se aplica aos produtos constantes do anexo, entre os quais figura o petróleo.

- 33 Tem portanto de se constatar, como sustentaram a Sun, o Reino Unido e a Comissão, que o artigo 10.º do Regulamento n.º 2603/69 e o seu anexo constituem uma autorização específica que permite aos Estados-membros impor restrições quantitativas à exportação de petróleo com destino a países terceiros, sem que se deva proceder, a este respeito, a uma distinção entre as restrições quantitativas preexistentes e as restrições quantitativas subsequentemente introduzidas.
- 34 No que respeita ao argumento da Bulk segundo o qual tal interpretação do artigo 10.º do Regulamento n.º 2603/69 tornaria esta disposição nula por incompatibilidade com o artigo 113.º do Tratado, deve ser, na verdade, salientado que o Tribunal declarou, no parecer de 4 de Outubro de 1979 (1/78, Recueil 1979, p. 2871) que «sempre que a organização das relações económicas da Comunidade com países terceiros seja susceptível de ter repercussões sobre certos sectores da política económica, tais como o abastecimento da Comunidade em matérias-primas ou a política de preços, como é precisamente o caso da regulamentação do comércio internacional de produtos de base, essa consideração não constitui uma razão para excluir tais matérias do campo de aplicação das normas relativas à política comercial comum. Igualmente, a circunstância de um produto poder ter uma importância política em virtude da constituição de «stocks» de segurança não é razão para excluir esse produto do domínio da política comercial comum».
- 35 Importa contudo salientar que o Tribunal só considerou, neste parecer, a proibição de uma exclusão geral e de princípio de certos produtos do domínio da política comercial comum e não a possibilidade deixada ao Conselho, no âmbito da margem de apreciação de que dispõe, de excluir, a título transitório, certos produtos do regime comum das exportações.
- 36 No caso concreto, tendo em conta a margem de apreciação de que dispõe numa matéria económica de tal complexidade, o Conselho pôde, sem violar as disposi-

ções do artigo 113.º, excluir, a título transitório, do regime comum das exportações com destino a países terceiros um produto como o petróleo, tendo em conta, especialmente, as obrigações internacionais contraídas nesta matéria por certos Estados-membros e face às características especiais deste produto, de importância vital para a economia dos Estados e para o funcionamento das suas instituições e dos seus serviços públicos.

- 37 A resposta a dar à segunda parte da primeira questão deve ser, portanto, a de que o Regulamento n.º 2603/69, do Conselho, de 20 de Dezembro de 1969, que estabelece um regime comum aplicável às exportações, não proíbe aos Estados-membros a imposição de novas restrições quantitativas ou medidas de efeito equivalente às suas exportações de petróleo com destino a países terceiros.

Sobre a resposta a dar às segunda e terceira questões prejudiciais

- 38 Resulta do que antecede que não é necessário responder questões n.ºs 2 e 3 do tribunal nacional.

Sobre a resposta a dar às quarta e quinta questões prejudiciais

- 39 Tendo em conta as respostas dadas às questões acima consideradas, deve entender-se que através destas questões, o juiz nacional pede, essencialmente, para ser esclarecido pelo Tribunal sobre os dois aspectos de direito seguintes:

- está o Reino Unido proibido de adoptar uma política como a que está em causa em virtude de outras disposições do Tratado;
- deve uma tal política ser notificada às instituições comunitárias ou ser por elas previamente aprovada antes da sua aplicação e, na afirmativa, quais as consequências a retirar?

Convirá responder sucessivamente a estas duas partes da questão.

Sobre a interpretação de outras disposições do Tratado

- 40 A Bulk sustenta, em primeiro lugar, que a política do Governo britânico é contrária ao artigo 34.º do Tratado. Com efeito, esta política teria como consequência proibir não somente a exportação directa de petróleo bruto para destinos não autorizados pelo Reino Unido, como também a exportação deste petróleo para outros Estados-membros, de onde o petróleo seria susceptível de ser reexportado

para um destino não autorizado pelo Reino Unido. A cláusula de destino inserida em todos os contratos britânicos constituiria assim um entrave ao comércio intracomunitário.

- 41 Convém lembrar, como o Tribunal declarou no acórdão de 8 de Novembro de 1979 (*Groenveld/Produktschap voor Vee en Vlees*, 15/79, *Recueil* 1979, p. 3409), que o artigo 34.º do Tratado «se refere às medidas nacionais que tenham por objecto ou por efeito restringir especificamente as correntes de exportação e estabelecer assim uma diferença de tratamento entre o comércio interno de um Estado-membro e o seu comércio externo, de modo a assegurar uma vantagem particular para a produção nacional ou para o mercado interno do Estado interessado, em detrimento da produção ou do comércio de outros Estados-membros».
- 42 Não é esse o caso de uma política como a que está em questão. Essa política, que se aplica apenas às exportações com destino a certos países terceiros, não afecta especificamente as exportações para os Estados-membros e não se destina a assegurar uma vantagem particular à produção nacional ou ao mercado interno do Estado-membro em questão.
- 43 A Bulk sustentou, em segundo lugar, que a cláusula de destino que figura nos contratos britânicos e que neles integra, por referência, a política do Governo britânico, seria contrária ao artigo 85.º do Tratado. Com efeito, segundo a Bulk, os acordos e práticas concertadas implicadas pela política britânica, em especial a inclusão de uma cláusula de destino em todos os contratos, seriam acordos entre empresas que teriam por objectivo restringir ou falsear a concorrência no interior do mercado comum e por efeito afectar o comércio intracomunitário. Assim, a política do Governo britânico autorizaria e obrigaria mesmo as companhias petrolíferas a infringir o artigo 85.º do Tratado, violando os artigos 3.º, alínea f), 5.º e 85.º do Tratado.
- 44 Como acaba de ser dito, uma medida como a que está em causa, que se aplica especificamente às exportações de petróleo para um país terceiro, não é, por si só, de natureza a restringir ou a falsear a concorrência no interior do mercado comum. Não pode por isso afectar o comércio intracomunitário e violar os artigos 3.º, alínea f), 5.º e 85.º do Tratado.

- 45 A resposta à primeira parte da questão deve ser, portanto, a de que os artigos 34.º e 85.º do Tratado não se opõem, a que um Estado-membro ponha em prática uma política que conduza à restrição ou à proibição das exportações de petróleo para um país terceiro com fundamento no artigo 10.º do Regulamento n.º 2603/69.

Sobre a obrigação de informação, de notificação ou de aprovação prévia

- 46 A Bulk sustentou, em primeiro lugar, que o título II do Regulamento n.º 2603/69, intitulado «procedimento comunitário de informação e de consulta» e o título III do mesmo regulamento intitulado «medidas de protecção» impõem ao Reino Unido que, antes da execução da política em causa, informe as autoridades comunitárias e obtenha o seu consentimento prévio, em aplicação, particularmente, dos artigos 4.º, 6.º, 7.º e 8.º do Regulamento n.º 2603/69, cujas disposições devem ser interpretadas em conexão com o artigo 113.º do Tratado.
- 47 Em segundo lugar, a Bulk referiu-se, no que respeita à obrigação de notificação prévia que cabe aos Estados-membros, à jurisprudência do Tribunal em matéria de pescas, especialmente aos acórdãos de 4 de Outubro de 1979 (República Francesa/Reino Unido, 141/78, Recueil 1979, p. 2923), de 10 de Julho de 1980 (Comissão/Reino Unido, 32/79, Recueil 1980, p. 2403), e de 5 de Maio de 1981 (Comissão/Reino Unido, 804/79, Recueil 1981, p. 1045). Sustentou, a este propósito, que a Comissão tinha submetido ao Conselho, em 6 de Julho de 1981, uma proposta de modificação do Regulamento n.º 2603/69 que suprimia o petróleo bruto do anexo deste regulamento, salvo no caso da França. Do que resultaria, por analogia, que, num período em que o Conselho estava a elaborar uma política comum no domínio reservado pelo Tratado à Comunidade, o Reino Unido não podia pôr em execução uma medida unilateral, sem consulta prévia da Comissão. Só a Comissão, por força dos artigos 5.º e 155.º do Tratado, tem o poder de autorizar tal medida ou de formular objecções ou reservas, as quais o Reino Unido seria obrigado a respeitar.
- 48 Em terceiro lugar, a Bulk sustenta que o artigo 4.º da decisão do Conselho de 9 de Outubro de 1961 (JO de 4. 11. 1961, p. 1273; EE 11, fasc. 01, p. 7) e a alínea b) do número II, parte B, do anexo à decisão do Conselho de 25 de Setembro de 1962 (JO de 5.10.1962, p. 2353) impõem aos Estados-membros a informação prévia das autoridades comunitárias e a sua consulta antes de tomarem qualquer medida que implique a modificação do regime de exportações para países terceiros.

- 49 A Bulk considera que o tribunal nacional deveria tirar directamente as consequências da ilegalidade de medidas tomadas em violação do conjunto das obrigações já referidas. Visto que as cláusulas em litígio têm por único objectivo dar execução á política britânica, um particular pode invocar a sua nulidade contra outro particular perante um tribunal nacional.
- 50 Inversamente, a Sun e o Governo do Reino Unido sustentaram que, na ausência de uma disposição expressa que imponha uma obrigação de notificação, de consulta ou de aprovação prévia, não é possível inferir uma obrigação implícita. Seria o Regulamento n.º 2603/69 que constituiria, ele mesmo, a autorização da Comunidade que permitiria aos Estados-membros adoptar, unilateralmente e sem qualquer consulta prévia, as restrições quantitativas às exportações relativamente a países terceiros e para os produtos que figuram no seu anexo. Por outro lado, as decisões acima citadas do Conselho de 1961 e 1962 teriam deixado de ser aplicáveis com o fim do período de transição, ou seja, em 31 de Dezembro de 1969. Por fim, seria totalmente errónea a analogia feita com a jurisprudência do Tribunal relativa à política de pescas, uma vez que neste âmbito vários textos haviam estabelecido uma obrigação expressa de notificação ou de aprovação prévia das instituições comunitárias. Por fim, e de qualquer forma, mesmo que existisse uma obrigação de consulta ou de notificação, a falta de cumprimento desta não produziria qualquer efeito directo num processo cível entre particulares.
- 51 A Comissão alegou, por seu lado, que a competência conferida aos Estados-membros pelo Regulamento n.º 2603/69, na previsão da adopção de uma política comunitária, está subordinada especialmente ao respeito das decisões do Conselho de 9 de Outubro de 1961 e de 25 de Setembro de 1962, citadas, que exigem consultas sobre qualquer modificação dos regimes nacionais aplicáveis às exportações para países terceiros. A Comissão considera que o documento que foi apresentado pelo Governo do Reino Unido ao Comité dos Representantes Permanentes, em 31 de Janeiro de 1979, não satisfaz integralmente as obrigações de informação que cabiam ao Reino Unido por força do artigo 4.º da decisão do Conselho de 9 de Outubro de 1961, tendo em conta o destinatário desta informação, o carácter incompleto do documento entregue e, por fim, o facto de o documento só ter sido entregue no dia seguinte àquele em que a política foi adoptada.
- 52 Contudo, a Comissão entende que, admitindo que o Reino Unido faltou à sua obrigação de notificar a sua política em conformidade com a decisão de 9 de Outubro de 1961, esta obrigação de notificação não resultaria de uma norma de direito comunitário que produza efeito directo, no sentido em que o Tribunal teria decidido no acórdão de 15 de Julho de 1964 (Costa/ENEL, 6/64, Recueil 1964,

p. 1141), pois a decisão de 1961 não obriga os Estados-membros a obter, nem mesmo a tentar obter a aprovação das medidas que pretendem adoptar. Com efeito, mesmo após as consultas previstas nesta decisão, os Estados-membros continuam a ter a liberdade, sob reserva do respeito das outras obrigações decorrentes do direito comunitário, de adoptar qualquer política que julguem apropriada. Assim, a falta de notificação não afectaria a validade da política do Reino Unido face ao direito comunitário.

- 53 O Tribunal considera liminarmente que, mesmo supondo que as diferentes disposições invocadas tenham instituído certas obrigações de informação ou de notificação a cargo dos Estados-membros, não foi interrogado pelo tribunal nacional sobre a questão de saber se teria sido cumprida, no caso concreto, tal obrigação e que a decisão de reenvio não lhe fornece elementos de facto que lhe permitam decidir essa questão.
- 54 Assim, a discussão no quadro do processo de reenvio a título prejudicial deve limitar-se a duas questões que convém examinar sucessivamente: a existência de uma obrigação de informação, de notificação ou de aprovação prévia; as consequências jurídicas que convirá retirar, face ao litígio perante o tribunal nacional, de um eventual incumprimento desta obrigação.

Sobre a existência de uma obrigação de informação, de notificação ou de aprovação prévia

- 55 Resulta, em primeiro lugar, da própria análise do Regulamento n.º 2603/69 que nenhuma das suas disposições impõe aos Estados-membros uma obrigação de informação ou de notificação prévias para as medidas relativas aos produtos abrangidos pelo artigo 10.º, isto é, àqueles a que não se aplica o princípio da liberdade de exportação. Com efeito, por um lado, os procedimentos previstos no título III deste regulamento, intitulado «medidas de protecção», não são, por definição, aplicáveis aos produtos abrangidos pelo artigo 10.º Por outro lado, no que respeita ao título II do mesmo regulamento, só o artigo 2.º impõe aos Estados-membros a obrigação de informação prévia da Comissão, mas o procedimento assim previsto está ligado à adopção das medidas de protecção previstas no título III, e não pode, portanto, referir-se aos produtos abrangidos pelo artigo 10.º
- 56 Convém, em segundo lugar, assinalar que a referência à jurisprudência do Tribunal relativa à pesca marítima e às medidas de conservação tomadas pelos Estados-membros não é pertinente. De facto, nenhuma das condições exigidas para a aplicação desta jurisprudência está reunida no caso: uma obrigação imposta ao Conselho de definir uma política numa determinada data; a impossibilidade do Conselho

de cumprir esta obrigação; a existência de uma comunicação da Comissão, aprovada pelo Conselho, por força da qual, na ausência de um regime comum, as medidas nacionais só podem ser tomadas na medida em que sejam estritamente necessárias para atingir o objectivo prosseguido, não sejam discriminatórias, sejam conformes como o Tratado e tenham sido adoptadas depois de o acordo da Comissão ter sido previamente procurado. A argumentação da Bulk sobre este ponto não pode, portanto, ser acolhida.

57 Pelo contrário, a obrigação de informação prévia dos outros Estados-membros e da Comissão, incumbia, à data dos factos em litúgio, a qualquer Estado-membro que pretendesse proceder a uma modificação do seu regime relativo às exportações para países terceiros, em aplicação das disposições conjugadas das decisões do Conselho de 9 de Outubro de 1961 e de 25 de Setembro de 1962, bem como da decisão do Conselho 69/494, de 16 de Dezembro de 1969, referente à uniformização progressiva dos acordos relativos às relações comerciais dos Estados-membros com os países terceiros e à negociação dos acordos comunitários (JO 1969, L 326, p. 39; EE 11, fasc. 01, p. 69). Com efeito, o artigo 4.º da decisão do Conselho de 9 de Outubro de 1961 estabelece que «o Estado-membro que tencione proceder a alterações do seu regime de liberalização relativamente a países terceiros, informará previamente os outros Estados-membros e a Comissão. Neste caso, realizar-se-ão consultas prévias a pedido de um Estado-membro ou da Comissão, excepto nos casos de urgência em que as consultas se realizarão *a posteriori*».

58 É verdade que esta decisão, como os seus considerandos o indicam, se baseia apenas no artigo 111.º do Tratado, referente à elaboração de uma política comercial comum durante o período de transição. Todavia, convém observar que o artigo 1.º da decisão do Conselho de 25 de Setembro de 1962 estabelece que «é aprovado o programa de acção em matéria de política comercial comum que figura em anexo, especialmente os objectivos que aí são formulados e os processos previstos para os atingir». Ora, no ponto B) do anexo, intitulado «uniformização dos regimes de exportação», é especificado que «findo o período de transição, a política de exportação deve finalmente assentar em princípios uniformes (artigo 113.º)» e que «o processo de consulta estabelecido pela decisão do Conselho de 9 de Outubro de 1961 se aplica a qualquer medida que modifique o regime de exportação para países terceiros actualmente em vigor nos Estados-membros». Parece assim que a decisão do Conselho de 25 de Setembro de 1962, se bem que fundamentada no artigo 111.º do Tratado, estendeu expressamente para além do período de transição a obrigação de informação prévia que incumbe aos Estados-membros.

59 Por fim, o artigo 15.º da decisão do Conselho de 16 de Dezembro de 1969, estabelece que «as disposições da decisão do Conselho de 9 de Outubro de 1961, respeitante a um procedimento de consulta sobre a negociação dos acordos relativos às relações comerciais dos Estados-membros com os países terceiros, são alteradas pela presente decisão quando lhe sejam contrárias». Esta decisão, aplicável a partir de 1 de Janeiro de 1970, não contém nenhuma disposição contrária ao artigo 4.º da decisão de 9 de Outubro de 1961: deve então ser vista como tendo mantido em vigor, se tal fosse necessário, a obrigação que cabe aos Estados-membros de informar previamente a Comissão e os outros Estados-membros de qualquer modificação projectada do regime de exportação para países terceiros.

60 Resulta assim das disposições combinadas das três decisões do Conselho citadas, que, mesmo após o fim do período de transição e da adopção do Regulamento n.º 2603/69, os Estados-membros estavam obrigados a informar previamente os outros Estados-membros e a Comissão de qualquer modificação do seu regime de exportação para países terceiros.

Sobre as consequências de um eventual incumprimento, por um Estado-membro, da obrigação de informação prévia

61 O Estado-membro que deixe de proceder a esta informação prévia, ou que o faça tardiamente ou por forma inadequada, falta às obrigações que lhe incumbem por força das disposições conjugadas das decisões do Conselho de 9 de Outubro de 1961, de 25 de Setembro de 1962 e de 16 de Setembro de 1969.

62 Convém, entretanto, assinalar que esta obrigação que incumbe a todos os Estados-membros, por força das disposições citadas, se refere apenas às relações institucionais dos Estados-membros com a Comunidade e os outros Estados-membros. Em litígios que oponham, perante os tribunais nacionais, pessoas singulares ou colectivas, estas não podem atacar a política ou as medidas adoptadas por um Estado-membro com base no facto de esse Estado-membro não ter cumprido a obrigação de informar previamente os outros Estados-membros e a Comissão. Este incumprimento não é, portanto, susceptível de gerar na esfera jurídica dos particulares direitos que os tribunais nacionais devam proteger.

63 As respostas às quarta e quinta questões devem ser, portanto, no sentido de que:

- o artigo 4.º da decisão do Conselho de 9 de Outubro de 1961, em conjugação com a decisão do Conselho de 25 de Setembro de 1962 e o artigo 15.º da decisão do Conselho de 16 de Setembro de 1969, impõe ao Estado-membro que pretenda proceder a uma modificação do seu regime de liberalização das exportações com destino a países terceiros a obrigação de informar previamente os outros Estados-membros e a Comissão;
- o Estado-membro que deixe de proceder a esta informação prévia, ou que o faça tardiamente ou por forma inadequada, falta às obrigações que lhe incumbem por força das decisões do Conselho citadas; este incumprimento não é susceptível de gerar, na esfera jurídica dos particulares, direitos que os tribunais nacionais devam proteger.

Sobre a resposta a dar à sexta questão prejudicial

64 Nesta questão, o tribunal nacional pergunta se o facto de nem o Conselho nem a Comissão terem contestado a legalidade da política adoptada pelo Reino Unido poderá afectar a resposta a dar às questões precedentes.

65 Como sustentaram as partes no processo principal, o Reino Unido e a Comissão, a circunstância de nenhuma instituição comunitária ter contestado a legalidade da política adoptada por um Estado-membro não tem, por si só, qualquer incidência sobre a compatibilidade com o direito comunitário de uma política como a que está em causa e, por consequência, sobre a resposta a dar às questões colocadas pelo tribunal nacional.

Quanto às despesas

66 As despesas em que incorreram o Governo do Reino Unido e a Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram as suas observações ao Tribunal, não podem ser objecto de reembolso. Tendo o processo relativamente às partes no processo principal a natureza de um incidente levantado perante o tribunal nacional, a este cabe decidir sobre as despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL,

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pelo Commercial Court of the Queen's Bench Division do High Court of Justice, por decisão de 18 de Maio de 1984, declara:

- 1) O acordo de 20 de Maio de 1975 entre a Comunidade Económica Europeia e o Estado de Israel não proíbe a imposição de novas restrições quantitativas ou medidas de efeito equivalente às exportações de um Estado-membro para Israel.
- 2) O Regulamento n.º 2603/69 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1969, que estabelece um regime comum aplicável às exportações, não proíbe aos Estados-membros a imposição de novas restrições quantitativas ou medidas de efeito equivalente às exportações de petróleo para países terceiros.
- 3) Os artigos 34.º e 85.º do Tratado não se opõem a que um Estado-membro adopte uma política de restrições ou de proibições das exportações de petróleo para países terceiros, com base no artigo 10.º do Regulamento n.º 2603/69.
- 4) — O artigo 4.º da decisão do Conselho de 9 de Outubro de 1961, conjugado com a decisão do Conselho de 25 de Setembro de 1962 e com o artigo 15.º da Decisão do Conselho de 16 de Setembro de 1969, impõe aos Estados-membros que pretendam proceder a uma modificação do seu regime de liberalização das exportações para países terceiros a obrigação de informar previamente os outros Estados-membros e a Comissão.

— O Estado-membro que deixe de proceder a esta informação prévia, ou que o faça tardiamente ou por forma inadequada, falta às obrigações que lhe incumbem por força das decisões do Conselho acima citadas, mas este incumprimento não é susceptível de gerar, na esfera jurídica dos particulares, direitos que os tribunais nacionais devam proteger.
- 5) O facto de nenhuma instituição comunitária ter contestado a legalidade da política adoptada por um Estado-membro não tem, por si só, qualquer incidência

sobre a compatibilidade com o direito comunitário direito de uma política que imponha restrições quantitativas às exportações de petróleo para países terceiros e, por consequência, sobre a resposta a dar às questões colocadas pelo tribunal nacional.

Mackenzie Stuart

Bahlmann

Bosco

Koopmans

Due

Galmot

Kakouris

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 18 de Fevereiro de 1986.

O secretário

P. Heim

O presidente

A. J. Mackenzie Stuart