

DOMSTOLENS DOM
av den 18 februari 1986*

I mål 174/84

har High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

Bulk Oil (Zug) AG,

sökande,

och

Sun International Limited och Sun Oil Trading Company,

svarande.

Begäran avser tolkningen av tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser för att bedöma om den politik med kvantitativa restriktioner för export av råolja till tredje land, särskilt Israel, som fördes av Förenade kungariket under år 1981 var förenlig med gemenskapsrätten.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden Mackenzie Stuart, avdelningsordföranden K. Bahlmann samt domarna G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, Y. Galmot och C. Kakouris,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn,

justitiesekreterare: H.A. Rühl, avdelningsdirektör,

som beaktat yttrandena från

- Bulk Oil, sökande i målet vid den nationella domstolen, genom Jeremy Lever, Q.C., David Vaughan, Q.C. samt Michael Mark och Christopher Vajda, på uppdrag av David Maislish, Solicitor vid Supreme Court,

* Rättegångspråk: engelska.

- Sun Oil, svarande i målet vid den nationella domstolen, genom Adrian Hamilton, Q.C., Francis Jacobs, Q.C., Nicholas Chambers och Peter Brunner, på uppdrag av Ince & Co, Solicitors,
- Förenade kungarikets regering, genom John Laws, på uppdrag av R.N. Ricks, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, och S. Richards, barrister,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske rådgivaren J. Temple Lang, i egenskap av ombud,

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 10 december 1985,

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

- 1 Genom beslut av den 18 maj 1984, som inkom till domstolen den 4 juli 1984, har Commercial Court vid Queen's Bench Division vid High Court of Justice, i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget ställt en rad frågor till domstolen om tolkningen av de gemenskapsrättsliga bestämmelser som är tillämpliga vid bedömningen av om den politik med kvantitativa restriktioner för exporten av råolja till tredje land, särskilt Israel, som fördes av Förenade kungariket under år 1981 var förenlig med gemenskapsrätten.
- 2 Dessa frågor har uppkommit under en tvist mellan Bulk Oil (Zug) AG (nedan kallat Bulk), ett bolag enligt schweizisk rätt, och företagen Sun International Limited och Sun Oil Trading Company (nedan kallade Sun), med säte i Bermuda respektive Förenta staterna.
- 3 Det är ostridigt att Förenade kungarikets politik sedan januari 1979 har gått ut på att enbart tillåta export av olja med ursprung i Förenade kungariket till gemenskapens medlemsstater, stater som är medlemmar av Internationella energigorganet samt länder med vilka det före 1979 förekom etablerad handel (dvs. Finland).

- 4 Förenade kungarikets politik har aldrig fastställts i lag eller i någon annan rättsakt, men har tillkännagivits vid ett flertal tillfällen genom regeringsuttalanden. Politiken går ut på att förbjuda både direkt och indirekt export av råolja till tredje länder förutom de ovan nämnda. Oljebolag med verksamhet i Förenade kungariket informerades om denna politik och anmodades rätta sig efter den. I praktiken har oljebolagen, särskilt British Petroleum, sedan 1979 i sina standardavtal infört en klausul om "bestämmelseort", som förbjuder köpare att exportera oljan till andra än de ovannämnda staterna. Förenade kungariket överlämnade den 31 januari 1979 ett dokument om landets nya oljepolitik till Ständiga representanternas kommitté.
- 5 I ett avtal som slöts den 13 april 1981 åtog sig Sun att sälja betydande mängder engelsk nordsjöråolja till Bulk. Avtalet innehöll en klausul om bestämmelseort med följande ordalydelse: "Bestämmelseort: fri, dock under förutsättning att den är i överensstämmelse med exportlandets regeringspolitik...". När Sun hade fått reda på att det land som Bulk avsåg att föra ut oljan till var Israel, vägrade British Petroleum, som skulle leverera oljan i fråga, att lasta oljan på det fartyg som Bulk hade anvisat med motiveringen att leveranser av olja till Israel stred mot Förenade kungarikets politik. Detta hävdades även av Sun. Bulk meddelade Sun att man ansåg sig ha rätt enligt avtalet att kräva att Sun skulle lasta oljan för leverans till Israel och att Sun i alla händelser inte kunde åberopa Förenade kungarikets politik.
- 6 Tvisten underkastades skiljeförfarande, särskilt för att avgöra om den brittiska politiken överensstämde med bestämmelserna i EEG-fördraget och villkoren i avtalet av den 11 maj 1975 mellan EEG och Israel. I sin skiljedom av den 8 oktober 1982 förklarade skiljemannen att EEG/Israelavtalet inte omfattar kvantitativa exportrestriktioner utan enbart importrestriktioner, att exporten av råolja ligger utanför det allmänt erkända tillämpningsområdet för såväl fördraget som avtalet samt att om den brittiska politiken i det aktuella fallet inte var giltig ur gemenskapsrättslig synpunkt, så skulle även den begränsning avseende bestämmelseort som Sun hade infört vara ogiltig och inte kunna åberopas av Sun gentemot Bulk. I förevarande fall förklarade emellertid skiljemannen att det var Bulk som gjort sig skyldig till avtalsbrott och fastställde i sin slutliga dom av den 5 maj 1983 det skadestånd som Bulk skulle betala till Sun till mer än 12 miljoner US-dollar.
- 7 Bulk överklagade denna skiljedom till High Court of Justice som genom beslut av Commercial Court vid Queen's Bench Division den 18 maj 1984 beslöt att hänskjuta följande tolkningsfrågor till domstolen:

1. a) Skall avtalet av den 11 maj 1975 mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Israel ("avtalet"), som antogs genom rådets förordning nr 1274/75 ("förordningen") tolkas så,
 - i) att det förbjuder införandet av nya kvantitativa restriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan för export från Förenade kungariket till Israel, och om så är fallet,
 - ii) att det förbjuder införandet av sådana restriktioner och åtgärder för export av råolja från Förenade kungariket till Israel,
 - iii) att det i övrigt förbjuder införandet i ett avtal mellan två enskilda av en klausul som hindrar export av råolja från Förenade kungariket till Israel under perioden april - juli 1981 ("den berörda perioden")?
- b) Har bestämmelserna i rådets förordning (EEG) nr 2603/69 någon betydelse för svaret på ovanstående fråga?
2. Om så är fallet, är en åtgärd som den exportpolitik ("exportpolitiken") som Förenade kungariket påstås ha fört, vilken förbjuder export av nordsjöolja till andra länder än EEG:s medlemsstater, länder som är medlemmar i Internationella energiorganet och länder med vilka det när denna politik antogs förekom etablerad handel, och som följaktligen förbjuder direktexport av nordsjöolja till Israel, berättigad enligt artikel 11 i avtalet och enligt förordningarna, med hänsyn till rådande förhållanden under den berörda perioden? Utgör en sådan åtgärd enligt den artikeln ett medel för godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av handeln mellan de avtalslutande parterna?
3. Om det är av betydelse med hänsyn till svaren på fråga 1 och 2:
 - a) Har gällande bestämmelser i avtalet och i ifrågavarande förordningar direkt effekt på så sätt att de kan åberopas av enskilda?
 - b) Kan en enskild person åberopa dem gentemot en annan enskild person?
 - c) Kan en enskild person åberopa dem mot en annan enskild person om dessa två personer har slutit ett avtal som bl.a.

kräver att de underkastar sig en medlemsstats exportpolitik vilken strider mot dessa bestämmelser?

4. Om det är av betydelse med hänsyn till svaren på fråga 1, 2 och 3, var exportpolitiken, med beaktande av rådets förordning (EEG) nr 2603/69, i sin helhet oförenlig med EEG-fördraget eller endast i den mån politiken gick ut på att förbjuda export av råolja från Förenade kungariket till Israel, genom att fördraget förbjuder Förenade kungariket att anta en sådan politik
 - i) under alla omständigheter, eller
 - ii) om den inte i förväg hade anmälts till Europeiska gemenskapernas kommission eller ministerråd, eller varit föremål för samråd med eller godkänts av någon av eller båda dessa institutioner?
5. Om införandet av en sådan politik var oförenligt med fördraget:
 - a) Har gällande bestämmelser i fördraget direkt effekt, så att de kan åberopas av enskilda?
 - b) Kan en enskild person åberopa dem gentemot en annan enskild person?
 - c) Kan en enskild person åberopa dem gentemot en annan enskild person om dessa två personer har slutit ett avtal som bl.a. kräver att de underkastar sig en medlemsstats exportpolitik vilken strider mot dessa bestämmelser?
6. Har det förhållandet att varken Europeiska gemenskapernas ministerråd eller kommissionen har framfört invändningar mot denna politikens lagenlighet någon betydelse för svaren på föregående frågor?

Svaret på den första frågans första del (1 a)

- 8 Den nationella domstolen vill med denna fråga huvudsakligen veta om avtalet av den 11 maj 1975 mellan EEG och Israel skall tolkas så, att det förbjuder Förenade kungariket att föra en politik varigenom nya kvantitativa restriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan införs för exporten till Israel.

- 9 Det skall inledningsvis påpekas att en politik vars särskilda syfte är att införa kvantitativa restriktioner för exporten till tredje land måste betraktas som en åtgärd med motsvarande verkan som sådana restriktioner. En sådan politik eller praxis kan inte undgå förbuden i gemenskapsrätten enbart på grund av att den inte genomförs genom beslut som är bindande för företagen. Även åtgärder utan bindande verkan som vidtas av en regering kan påverka beteendet hos företagen i den staten och därigenom motverka gemenskapens syften (se dom av den 24 november 1982 i målet 249/81 kommissionen mot Irland (Rec. 1982, s. 4005).
- 10 Det avtal som slöts mellan gemenskapen och Israel den 20 maj 1975 (EGT nr L 136, s. 1, fransk version; svensk specialutgåva, del 11, volym 02) syftade till att gradvis avlägsna hindren för huvudparten av handeln mellan de avtalsslutande parterna och att främja det ömsesidiga handelsutbytet. I artikel 3 i avtalet fastställs principen att inga nya importtullar eller avgifter med motsvarande verkan och inga nya kvantitativa restriktioner för importen eller åtgärder med motsvarande verkan får införas i handeln mellan gemenskapen och Israel. I artikel 4 i avtalet anges att inga nya exporttullar eller avgifter med motsvarande verkan får införas i handeln mellan gemenskapen och Israel.
- 11 I artikel 11 i avtalet fastställs att detta inte utesluter ”sådana förbud mot eller hinder för import, export eller transitering av varor som är motiverade av allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet, skydd för människors, djurs eller växters liv och hälsa, skydd för nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde, skydd för industriell eller kommersiell egendom, eller som gäller guld eller silver. Sådana förbud eller restriktioner får inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller ett dolt handels hinder mellan parterna”.
- 12 Enligt artikel 12 i avtalet hindrar konkurrensbegränsande åtgärder som vidtas av företag eller stater och som är ägnade att påverka handeln mellan gemenskapen och Israel avtalet från att fungera på ett tillfredsställande sätt. I artikel 25.1 i avtalet fastställs slutligen att ”parterna skall avstå från åtgärder som kan äventyra avtalets mål”.
- 13 Bulk har hävdat att slutandet av EEG/Israelavtalet är den andra åtgärden sedan offentliggörandet av förordning nr 2603/69 av den 20 december 1969 om upprättandet av gemensamma exportregler (EGT nr L 324, s. 25, fransk version; svensk specialutgåva, del 11, volym 01), som gemenskapen har vidtagit i fråga om Israel inom ramen för den gemensamma handelspolitik

som föreskrivs i fördraget, och det skulle därmed vara uteslutet att en enskild medlemsstat utan föregående bemyndigande av gemenskapen skulle ha någon behörighet på detta område. Det framgår vid en genomgång av avtalet, särskilt vid en analys av dess ingress och artikel 1, att gemenskapen på ett uttömmande sätt har reglerat handelsförbindelserna mellan EEG och Israel. Reglerna omfattar såväl exportrestriktioner som importrestriktioner och gäller även råolja. Ett förbud mot export av brittisk olja till Israel skulle dessutom kunna äventyra avtalets mål, vilket strider mot artikel 25.1 i detta. Slutligen strider de avtal och samordnade förfaranden som den brittiska politiken gav upphov till, särskilt införandet av en klausul om bestämmelseort i samtliga avtal, mot artikel 12.1 i EEG/Israelavtalet.

- 14 Sun, Förenade kungarikets regering och kommissionen har däremot hävdad att EEG/Israelavtalet bara berör importrestriktioner och inte innehåller någon bestämmelse om förbud mot kvantitativa exportrestriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan. Det går inte att av avtalets ingress eller av någon av dess bestämmelser, inbegripet artiklarna 1 och 11, dra slutsatsen att en så viktig klausul skulle ha varit underförstådd mellan avtalets parter. Detta argument bekräftas för övrigt dels av en jämförelse med andra associationsavtal, som innehåller ett uttryckligt förbud mot kvantitativa exportrestriktioner, dels av domstolens fasta rättspraxis, särskilt dom av den 11 oktober 1979 i målet 225/78 Bouhelier m.fl. (Rec. 1979, s. 3151).
- 15 Det bör påpekas att artikel 3 i avtalet i fråga om import uttryckligen förbjuder alla nya kvantitativa restriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan. När det däremot gäller export förbjuds i artikel 4 endast införande av nya tullar eller avgifter med motsvarande verkan. Varken denna artikel eller någon annan bestämmelse i EEG/Israelavtalet förbjuder uttryckligen kvantitativa exportrestriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan i handeln mellan EEG och Israel.
- 16 Man kan vidare inte – som domstolen redan har slagit fast i ovannämnda dom av den 11 oktober 1979 (Bouhelier) när det gäller tolkningen av motsvarande bestämmelser i ett liknande avtal – av artikel 11 dra slutsatsen, hur oklar denna artikel än är, att en klausul om förbud mot kvantitativa exportrestriktioner kan ha varit underförstådd mellan de avtalsslutande parterna. Under dessa omständigheter kan inte avtalet, såsom Sun, Förenade kungarikets regering och kommissionen med rätta hävdar, anses ålägga gemenskapen eller dess medlemsstater någon skyldighet när det gäller införandet eller upphävandet av kvantitativa exportrestriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan.

- 17 Eftersom kvantitativa exportrestriktioner alltså inte omfattas av tillämpningsområdet för det avtal som slutits mellan gemenskapen och Israel, kan inte argumentet att avtalet innebar att medlemsstaterna förlorade sin behörighet att införa sådana restriktioner godtas; på samma grund saknar frågan huruvida bestämmelser om kvantitativa exportrestriktioner är förenliga med artiklarna 11, 12 och 25.1 i EEG/Israelavtalet relevans.
- 18 Härav följer att det inte heller är nödvändigt att besvara de frågor som ställs av den nationella domstolen under 1 a) ii) och 1 a) iii), eftersom svar på dessa frågor endast begärs för det fall EEG/Israelavtalet skulle ha förbjudt medlemsstaterna att införa nya kvantitativa restriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan för sin export till Israel.
- 19 Svaret på den första delen av frågan blir därför följande. Avtalet av den 20 maj 1975 mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Israel skall tolkas så, att det inte förbjuder införandet av nya kvantitativa restriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan för en medlemsstats export till Israel.

Svaret på den första frågans andra del (1 b)

- 20 Den nationella domstolen vill med denna fråga huvudsakligen veta om förordning nr 2603/69 skall tolkas så, att den tillåter en politik av förevarande slag när det gäller oljeexport.
- 21 I artikel 1 i rådets förordning nr 2603/69 av den 20 december 1969 om upprättandet av gemensamma exportregler (EGT nr L 324, s. 25, fransk version; svensk specialutgåva, del 11, volym 01) fastställs följande: "Exporten av varor från Europeiska ekonomiska gemenskapen till tredje land skall vara fri, dvs. den skall inte vara föremål för någon kvantitativ restriktion med undantag för de restriktioner som tillämpas i enlighet med bestämmelserna i denna förordning". I artikel 10 fastställs vidare: "Till dess att rådet, med kvalificerad majoritet på förslag från kommissionen, beslutat införa gemensamma regler avseende de varor som förtecknas i bilagan till denna förordning, skall principen om fri export från gemenskapen som fastställts i artikel 1 inte tillämpas på dessa produkter". Bland de varor som räknas upp i bilagan återfinns under tulltaxenumren 27.09 och 27.10 råolja och oljor erhållna ur petroleum.

- 22 Bulk har hävdad att artikel 113 i fördraget och förordning nr 2603/69 hindrar att en medlemsstat utan särskilt bemyndigande inför och upprätthåller en politik som förbjuder export av olja till vissa tredje länder, däribland Israel.
- 23 På grundval av en genomgång av domstolens rättspraxis när det gäller den gemensamma handelspolitiken har Bulk gjort gällande att gemenskapen ensam är behörig när det gäller handelspolitiken och att en medlemsstat endast får vidta åtgärder efter gemenskapens uttryckliga bemyndigande. Den gemensamma handelspolitiken omfattar åtgärder som begränsar exporten till tredje land, såväl kvantitativa restriktioner som åtgärder med motsvarande verkan. Den brittiska regeringens politik utgjorde en handelspolitisk åtgärd i syfte att reglera exporten av råolja till tredje land och påverkade direkt företagets beteende. Gemenskapen hade inte uttryckligen godkänt Förenade kungarikets politik.
- 24 Enligt Bulk kan artikel 10 i förordning nr 2603/69 inte gälla som ett sådant godkännande. Det framgår nämligen av förordningens ingress och av dess bestämmelser tillsammanantagna att artikel 10 ifråga om vissa varor avviker från den princip om fri export till tredje land som fastställs i artikel 1 endast för att undvika att tidigare nationella exportrestriktioner avseende de varor som räknas upp i bilagan blir ogiltiga vid utgången av övergångstiden. Dessa bestämmelser har aldrig haft som syfte eller verkan att ge medlemsstaterna fullständig frihet att anta nya exportrestriktioner, ens för en vara som återfinns i bilagan till förordningen. Råoljeexporten omfattas således enligt Bulk fortfarande av förordning nr 2603/69 och följaktligen av den gemensamma handelspolitiken, vilket för övrigt bekräftas av antagandet av rådets förordning nr 1934/82 av den 12 juli 1982 om ändring av förordning nr 2603/69, genom vilken en ny ordning infördes för export av råolja (EGT nr L 211, s. 1, svensk specialutgåva, del 11, volym 10).
- 25 Bulk drar härav slutsatsen att om rådet hade haft för avsikt att ge medlemsstaterna fullständig frihet att införa nya exportrestriktioner för alla varor som anges i bilagan till förordning nr 2603/69, vilket Bulk hävdad inte var fallet, skulle en sådan bestämmelse vara ogiltig såsom varande oförenlig med fördraget, särskilt artikel 113 i detta.
- 26 Sun, Förenade kungarikets regering och kommissionen är, med stöd av domstolens traditionella rättspraxis på området, överens om att gemenskapen ensam har behörighet att fastställa regler för exporten till tredje land. I fråga om handelspolitiken kvarstår principen att medlemsstaterna endast får anta

nationella åtgärder om de särskilt bemyndigats till detta av gemenskapens institutioner.

27 De anser emellertid att förordning nr 2603/69 är en genomförandebestämmelse till artikel 113 när det gäller regleringen av exporten till tredje land. Även om artikel 1 i förordningen fastslår som allmän princip att den exporten skall vara fri sägs det klart i artikel 10 att principen om fri export inte gäller de varor som anges i bilagan till förordningen, och således inte olja. Förordning nr 2603/69 bemyndigar alltså de medlemsstater som har infört kvantitativa exportrestriktioner för någon av de varor som anges i bilagan att, till dess rådet i enlighet med artikel 10 i förordningen antar gemensamma regler, ändra dessa restriktioner och på samma villkor anta nya restriktioner för dessa varor.

28 Enligt samma inlägg stöds detta argument av en analys av ovannämnda förordning nr 1934/82 som enligt vad som sägs i ingressen har till syfte att precisera räckvidden av artiklarna 1 och 10 i förordning nr 2603/69. I artikel 1 i förordning nr 1934/82 undantas för alla medlemsstater en enda vara, nämligen råolja, från principen om fri export från gemenskapen "med hänsyn särskilt till de internationella åtaganden som vissa medlemsstater har gjort". Enligt förordningen har alltså alla medlemsstater, oavsett om de tidigare har infört begränsningar av sin export av olja eller inte, frihet att göra detta och denna frihet hade de redan enligt förordning nr 2603/69.

29 Det skall erinras om att den gemensamma handelspolitiken enligt artikel 113.1 i fördraget skall grundas på enhetliga principer, särskilt när det gäller att ändra tulltaxor, ingå tull- och handelsavtal och uppnå enhetlighet i fråga om liberaliseringsåtgärder, exportpolitik och handelspolitiska skyddsåtgärder.

30 Vidare kan man, som domstolen anförde i sitt yttrande av den 11 november 1975 (1/75, Rec. 1975, s. 1355), inte "inom det område som regleras av överenskommelsen i fråga och som faller in under exportpolitiken och mer allmänt under den gemensamma handelspolitiken, godta att medlemsstaterna och gemenskapen skulle ha parallell behörighet beträffande såväl gemenskapsordningen som den internationella ordningen ... Att godta en sådan behörighet skulle i praktiken vara att ge medlemsstaterna möjlighet att i sina förbindelser med tredje land inta andra ståndpunkter än de gemenskapen avser att inta, vilket skulle äventyra det institutionella samspelet och förtroendet inom gemenskapen och hindra den från att fullfölja sina uppgifter i försvaret av det gemensamma intresset."

- 31 Härav följer alltså – vilket domstolen slog fast i sin dom av den 15 december 1976 i målet 41/76 Donckerwolcke (Rec. 1976, s. 1921) – att eftersom behörigheten vad gäller handelspolitiken i sin helhet överfördes till gemenskapen genom artikel 113.1 så är nationella handelspolitiska åtgärder efter övergångstidens utgång endast tillåtna efter särskilt bemyndigande från gemenskapen.
- 32 I artikel 1 i förordning nr 2603/69 återfinns den allmänna principen att exporten från gemenskapen till tredje land är fri, dvs. inte omfattas av kvantitativa restriktioner, med undantag av de restriktioner som tillämpas i enlighet med förordningens bestämmelser. I artikel 10 i förordningen begränsas denna principens räckvidd under en övergångstid i fråga om vissa varor till dess rådet har infört gemensamma regler för dem, genom att det i artikeln sägs att principen om fri export från gemenskapen inte gäller de varor som förtecknas i bilagan till förordningen, däribland olja.
- 33 Det skall alltså konstateras att artikel 10 i förordning nr 2603/69 och förordningens bilaga, som Sun, Förenade kungariket och kommissionen har hävdad, utgör ett särskilt bemyndigande för medlemsstaterna att införa kvantitativa restriktioner för export av olja till tredje land, utan att det därvidlag är nödvändigt att göra åtskillnad mellan redan existerande och nya kvantitativa restriktioner.
- 34 När det gäller Bulks argument att artikel 10 i förordning nr 2603/69 med en sådan tolkning skulle vara oförenlig med artikel 113 i fördraget och därmed ogiltig, skall det erinras om att domstolen i sitt yttrande av den 4 oktober 1979 (1/78, Rec. 1979, s. 2871) förklarade att "när organisationen av gemenskapens ekonomiska förbindelser med tredje land kan få återverknningar för vissa av den ekonomiska politikens sektorer, såsom t.ex. gemenskapens försörjning med råvaror eller prispolitiken – vilket är fallet med regleringen av den internationella handeln med basprodukter – utgör detta inte anledning att utesluta de områdena från tillämpningsområdet för den gemensamma handelspolitikens regler. Likaså utgör det förhållandet att en produkt till följd av upprättandet av beredskapslager kan vara av politisk betydelse inte anledning att utesluta denna produkt från området för den gemensamma handelspolitiken".
- 35 Det bör emellertid påpekas att domstolen med detta yttrande bara avsåg ett förbud mot att allmänt och principiellt undanta vissa varor från den gemensamma handelspolitiken, och inte rådets möjlighet att inom sitt

utrymme för skönsmässig bedömning tillfälligt undanta vissa varor från de gemensamma exportreglerna.

- 36 I föreliggande fall skulle rådet, med tanke på det utrymme som det har för skönsmässig bedömning i en så komplicerad ekonomisk fråga, utan att överträda bestämmelserna i artikel 113 tillfälligt kunna undanta en vara som olja från de gemensamma reglerna för export till tredje land, särskilt med hänsyn till de internationella åtaganden som vissa medlemsstater har gjort på detta område och de särskilda egenskaper som kännetecknar denna vara, som är av vital betydelse för en stats ekonomi och för att dess institutioner och offentliga förvaltning skall fungera.
- 37 Svaret på den första frågans andra del blir därför följande. Bestämmelserna i förordning nr 2603/69 av den 20 december 1969 om upprättandet av gemensamma exportregler skall tolkas så, att de inte förbjuder att en medlemsstat inför nya kvantitativa restriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan för sin export av olja till tredje land.

Svaret på den andra och den tredje frågan

- 38 Det följer av vad som sagts ovan att det inte är nödvändigt att besvara den nationella domstolens andra och tredje fråga.

Svaret på den fjärde och den femte frågan

- 39 Med hänsyn till svaren på föregående frågor måste dessa frågor i huvudsak anses gå ut på att domstolen skall klargöra följande två rättsfrågor:
- Var det enligt andra bestämmelser i fördraget förbjudet för Förenade kungariket att införa en politik av det slag som det här är fråga om?
 - Skulle införandet av en sådan politik i förväg ha anmälts till eller godkänts av gemenskapsinstitutionerna och, om så är fallet, vilka blir följderna av detta?

Dessa två frågor kommer att besvaras var för sig.

Tolkningen av andra fördragsbestämmelser

- 40 Bulk har för det första hävdad att den brittiska regeringens politik strider mot artikel 34 i fördraget. Politiken leder nämligen inte bara till förbud mot direktexport av råolja till bestämmelseorter som inte har godkänts av Förenade kungariket, utan också mot export av oljan till andra medlemsstater om det finns en möjlighet att oljan vidareexporteras till sådana bestämmelseorter. Den klausul om bestämmelseort som införts i alla brittiska avtal hindrar därför handeln inom gemenskapen.
- 41 Det skall erinras om - vilket domstolen slog fast i sin dom av den 8 november 1979 i målet 15/79 Groenveld mot Produktschap voor Vee en Vlees (Rec. 1979, s. 3409) - att artikel 34 i fördraget "avser nationella åtgärder som särskilt har till syfte eller verkan att hindra exportflödet och som därigenom skapar en skillnad i betingelserna för en medlemsstats inrikes- och utrikeshandel, så att den berörda medlemsstatens inhemska produktion eller inhemska marknad tillförsäkras en särskild fördel till nackdel för produktionen eller handeln i andra medlemsstater".
- 42 Så är inte fallet med den ifrågavarande politiken. En politik som endast avser exporten till vissa tredje länder har ingen specifik inverkan på exporten till medlemsstaterna och syftar inte till att tillförsäkra den berörda medlemsstatens inhemska produktion eller inhemska marknad en särskild fördel.
- 43 Bulk har för det andra hävdad att klausulen om bestämmelseort i brittiska avtal, som genom hänvisning till den brittiska regeringens politik införlivar denna politik i avtalet, strider mot artikel 85 i fördraget. De avtal och samordnade förfaranden som den brittiska politiken gav upphov till, särskilt införandet av en klausul om bestämmelseort i samtliga avtal, utgör enligt Bulk avtal mellan företag som har till syfte att begränsa eller snedvrída konkurrensen inom den gemensamma marknaden och som påverkar handeln inom gemenskapen. Den brittiska regeringens politik skulle därmed tillåta och t.o.m. ålägga oljebolagen att bryta mot artikel 85 i fördraget i strid med artiklarna 3 f, 5 och 85 i fördraget.
- 44 Som redan har konstaterats kan en åtgärd av ifrågavarande slag, vilken särskilt avser export av olja till tredje land, inte i sig begränsa eller snedvrída konkurrensen inom den gemensamma marknaden. En sådan åtgärd kan alltså inte påverka handeln inom gemenskapen och utgöra en överträdelse av artiklarna 3 f, 5 och 85 i fördraget.

45 Svaret på den första delen av frågan blir därför följande. Artiklarna 34 och 85 i fördraget skall tolkas så, att de inte hindrar att en medlemsstat på grundval av artikel 10 i förordning nr 2603/69 genomför en politik som leder till att exporten av olja till tredje land begränsas eller förbjuds.

Skyldigheten att lämna underrättelse, ge in anmälan eller inhämta förhandsgodkännande

46 Bulk har för det första gjort gällande att Förenade kungariket enligt avdelning II i förordning nr 2603/69 med rubriken "Gemenskapens informations- och samrådsförfarande" och avdelning III i samma förordning med rubriken "Skyddsåtgärder" var skyldig att innan politiken genomfördes underrätta gemenskapsmyndigheterna och få deras medgivande särskilt enligt artiklarna 4, 6, 7 och 8 i förordningen jämförda med artikel 113 i fördraget,

47 För det andra har Bulk, när det gäller medlemsstaternas skyldighet att ge in förhandsanmälan, hänvisat till domstolens rättspraxis på fiskeområdet, särskilt dom av den 4 oktober 1979 i målet 141/78 Frankrike mot Förenade kungariket (Rec. 1979, s. 2923), dom av den 10 juli 1981 i målet 32/79 kommissionen mot Förenade kungariket (Rec. 1981, s. 2403), och dom av den 5 maj 1981 i målet 804/79 kommissionen mot Förenade kungariket (Rec. 1981, s. 1045). Bulk har i detta hänseende gjort gällande att kommissionen den 6 juli 1981 överlämnade ett förslag till rådet om ändring av förordning nr 2603/69, enligt vilket råolja skulle strykas i förordningens bilaga, utom för Frankrike. Detta innebär analogt att Förenade kungariket, under en period då rådet höll på att utforma en gemensam politik på ett område som enligt fördraget är förbehållet gemenskapen, inte fick genomföra en ensidig åtgärd utan föregående samråd med kommissionen. Endast kommissionen hade, enligt artiklarna 5 och 155 i fördraget, befogenhet att tillåta denna åtgärd eller framföra invändningar eller förbehåll som Förenade kungariket skulle ha varit skyldig att rätta sig efter.

48 För det tredje har Bulk gjort gällande att medlemsstaterna genom artikel 4 i rådets beslut av den 9 oktober 1961 (EGT av den 4 november 1961, s. 1273) och punkt II b under B i bilagan till rådets beslut av den 25 september 1962 (EGT av den 5 oktober 1962)(fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version av dessa båda förordningar att tillgå) åläggs att underrätta och samråda med gemenskapsinstitutionerna innan de beslutar om ändringar av reglerna för export till tredje land.

- 49 Bulk har anfört att en nationell domstol bör dra de direkta konsekvenserna av olagligheten hos de åtgärder som har vidtagits i strid med ovannämnda skyldigheter. Eftersom de omtvistade klausulerna endast hade till syfte att genomföra den brittiska politiken bör en enskild person kunna åberopa deras ogiltighet gentemot en annan enskild person vid en nationell domstol.
- 50 Sun och Förenade kungarikets regering har å sin sida hävdad att det i avsaknad av en bestämmelse som uttryckligen kräver föregående anmälan, samråd eller godkännande, inte kan antas att en sådan skyldighet är underförstådd. Förordning nr 2603/69 utgör i sig det bemyndigande från gemenskapen som ger medlemsstaterna möjlighet att ensidigt och utan föregående samråd anta kvantitativa restriktioner för export till tredje land av de varor som anges i förordningens bilaga. De ovannämnda rådsbesluten av år 1961 och år 1962 upphörde för övrigt att gälla efter utgången av övergångstiden, dvs. den 31 december 1969. När det slutligen gäller analogin med domstolens rättspraxis avseende fiskepolitiken är denna fullständigt felaktig, eftersom det på detta område finns en rad rättsakter som uttryckligen fastställer skyldigheten att i förväg ge in anmälan till eller inhämta godkännande från gemenskapsinstitutionerna. Härtill kommer att även om det förelåg en skyldighet vad gäller samråd eller anmälan så skulle underlåtenhet att fullgöra denna skyldighet i vart fall inte ge upphov till någon direkt effekt i ett civilmål mellan enskilda.
- 51 Kommissionen har för sin del gjort gällande att den behörighet som tilldelas medlemsstaterna genom förordning nr 2603/69 i avvaktan på att det införs en gemensam politik, fortfarande är underställd särskilt rådsbesluten av den 9 oktober 1961 och den 25 september 1962, vilka kräver samråd om varje ändring av nationella regler för export till tredje land. Kommissionen anser att det dokument som överlämnades av Förenade kungarikets regering till Ständiga representanternas kommitté den 31 januari 1979 inte räckte för att den underrättelseskyldighet som ålåg Förenade kungariket enligt artikel 4 i rådets beslut av den 9 oktober 1961 skulle vara uppfylld, med tanke på till vilken institution underrättelsen ställdes, att dokumentet var ofullständigt och slutligen att det inte överlämnades förrän dagen efter det att beslutet om politiken hade fattats.
- 52 Kommissionen är emellertid av uppfattningen att även om Förenade kungariket skulle ha underlåtit att uppfylla skyldigheten att anmäla sin politik i enlighet med beslutet av den 9 oktober 1961, så är denna anmälningsplikt inte en gemenskapsrättslig regel som kan ha direkt effekt i enlighet med domstolens dom av den 15 juli 1964 i målet 6/64 Costa mot ENEL (Rec.

1964, s. 1141), eftersom det ovannämnda beslutet av år 1961 inte kräver att medlemsstaten skall erhålla eller ens söka godkännande för de åtgärder som den planerar att vidta. Även efter det samråd som föreskrivs i detta beslut står det medlemsstaten fritt att, med förbehåll för sina andra skyldigheter enligt gemenskapsrätten, genomföra den politik som den anser vara lämplig. En sådan underlåtelse att ge in anmälan påverkar därför inte giltigheten av Förenade kungarikets politik i förhållande till gemenskapsrätten.

53 Domstolen har funnit att även om de olika bestämmelser som åberopas skulle medföra vissa skyldigheter för medlemsstaterna avseende underrättelse eller anmälan, så har för det första den nationella domstolen inte frågat ifall denna skyldighet var fullgjord i föreliggande fall, och för det andra innehåller inte beslutet om hänskjutande de uppgifter som skulle göra det möjligt att avgöra denna fråga.

54 Det skall följaktligen konstateras att diskussionen inom ramen för förhandsförfarandet måste begränsa sig till två frågor, vilka skall prövas var och en för sig, nämligen om det föreligger någon skyldighet att lämna underrättelse, ge in anmälan eller inhämta förhandsgodkännande och vilka de rättsliga följderna bör bli i målet vid den nationella domstolen av en eventuell underlåtenhet att uppfylla denna skyldighet.

Principen om skyldigheten att lämna underrättelse, ge in anmälan eller inhämta förhandsgodkännande

55 För det första framgår det vid en genomgång av förordning nr 2603/69 att ingen av dess bestämmelser ålägger medlemsstaterna någon skyldighet att i förväg lämna underrättelse eller ge in anmälan när det gäller de varor som avses i artikel 10, dvs. de varor som inte omfattas av principen om fri export. De förfaranden som fastställs i avdelning III i förordningen med rubriken "Skyddsåtgärder" är nämligen definitionsmässigt inte tillämpliga på de varor som avses i artikel 10. När det gäller avdelning II i samma förordning är det endast i artikel 2 som medlemsstaterna åläggs att i förväg underrätta kommissionen, men det förfarande som där föreskrivs är knutet till införandet av de skyddsåtgärder som avses i avdelning III och kan följaktligen inte gälla de varor som avses i artikel 10.

- 56 Det skall för det andra påpekas att hänvisningen till domstolens rättspraxis när det gäller havsfiske och bevarandeåtgärder som vidtas av medlemsstaterna inte är relevant. Inget av de villkor som krävs för att tillämpa denna rättspraxis är uppfyllt i föreliggande fall: rådets skyldighet att fastställa en politik till en bestämd dag, dess oförmåga att uppfylla denna skyldighet, förekomsten av ett kommissionsmeddelande som godkänts av rådet enligt vilket nationella åtgärder, när det saknas gemensamma regler, bara får vidtas i den mån de är absolut nödvändiga för att uppnå det eftersträlvade målet, icke-diskriminerande, förenliga med fördraget och att kommissionens medgivande har inhämtats i förväg. Detta argument från Bulk kan därför inte godtas.
- 57 Däremot hade vid denna tidpunkt varje medlemsstat som planerade att ändra sina regler för export till tredje land skyldighet att i förväg underrätta övriga medlemsstater och kommissionen, enligt bestämmelserna i ovannämnda rådsbeslut av den 9 oktober 1961 och den 25 september 1962 tillsammans med rådets beslut nr 69/494 av den 16 december 1969 om gradvis standardisering av avtal om handelsförbindelser mellan medlemsstater och tredje land och om förhandlingar om gemenskapsavtal (EGT nr L 326, s. 39, fransk version; svensk specialutgåva, del 11, volym 01). I artikel 4 i rådets beslut av den 9 oktober 1961 fastställs nämligen att "en medlemsstat som planerar att ändra graden av liberalisering i sina förbindelser med tredje land skall dessförinnan underrätta övriga medlemsstater och kommissionen. I ett sådant fall skall föregående samråd hållas på begäran av en medlemsstat eller kommissionen, utom i brådskande fall när samråd skall äga rum i efterhand".
- 58 Det är riktigt att detta beslut såsom framgår av dess ingress bara grundas på artikel 111 i fördraget om utformningen av den gemensamma handelspolitiken under övergångstiden. Det skall emellertid noteras att det i artikel 1 i rådets beslut av den 25 september 1962 fastställs att "det handlingsprogram för frågor rörande den gemensamma handelspolitiken som återfinns i bilagan till detta beslut, särskilt de mål som där fastställs och förfarandena för att uppnå dem, godkänns härmed". Under rubriken B i bilagan, "Standardisering av exportreglerna", sägs att "efter utgången av övergångstiden skall även exportpolitiken grundas på enhetliga principer (artikel 113)" samt att "det samrådsförfarande som infördes genom rådets beslut av den 9 oktober 1961 skall tillämpas på alla åtgärder som ändrar en medlemsstats nu gällande regler för export till tredje land". Trots att det grundas på artikel 111 i fördraget har alltså rådets beslut av den 25 september 1962 uttryckligen förlängt medlemsstaternas underrättelseskyldighet till att även gälla efter utgången av övergångstiden.

- 59 Slutligen fastställs i artikel 15 i rådets beslut av den 16 december 1969 att "rådets beslut av den 9 oktober 1961 om samrådsförfarande vid förhandlingar om avtal om handelsförbindelserna mellan medlemsstater och tredje land ändras härmed i den mån det strider mot det här beslutet". Beslutet i fråga, som är tillämpligt från och med den 1 januari 1970, innehöll ingen bestämmelse som stred mot artikel 4 i beslutet av den 9 oktober 1961. Det måste därför om så krävdes anses ha upprätthållit medlemsstaternas skyldighet att i förväg underrätta kommissionen och övriga medlemsstater om varje planerad ändring av reglerna för export till tredje land.
- 60 Det framgår således av de sammantagna bestämmelserna i rådets tre ovan nämnda beslut att medlemsstaterna även efter utgången av övergångsperioden och genomförandet av förordning nr 2603/69 var skyldiga att i förväg underrätta övriga medlemsstater och kommissionen om varje ändring av sina regler för export till tredje land.

Följderna av en medlemsstats eventuella underlåtenhet att i förväg lämna underrättelse

- 61 En medlemsstat som inte lämnar en sådan förhandsunderrättelse eller som lämnar den för sent eller på ett ofullständigt sätt, underlåter att uppfylla sina skyldigheter enligt bestämmelserna i rådets beslut av den 9 oktober 1961, den 25 september 1962 och den 16 september 1969 sammantagna.
- 62 Det måste emellertid påpekas att den skyldighet som enligt ovan nämnda bestämmelser åligger medlemsstaterna endast rör en medlemsstats institutionella förbindelser med gemenskapen och övriga medlemsstater. Vid tvister inför nationella domstolar mellan fysiska eller juridiska personer kan dessa därför inte mot en politik eller en åtgärd som antagits av en medlemsstat göra gällande rättigheter till följd av att den berörda medlemsstaten inte har uppfyllt sin skyldighet att i förväg underrätta övriga medlemsstater och kommissionen. En sådan underlåtenhet ger alltså inte upphov till rättigheter för enskilda som det åligger de nationella domstolarna att skydda.
- 63 Svaret på den fjärde och den femte frågan blir därför följande:
- Enligt artikel 4 i rådets beslut av den 9 oktober 1961, tillsammans med rådets beslut av den 25 september 1962 och artikel 15 i rådets beslut av den 16 september 1969, är en medlemsstat som planerar att

ändra graden av liberalisering i sin export till tredje land skyldig att i förväg underrätta övriga medlemsstater och kommissionen därom.

- En medlemsstat som inte lämnar en sådan förhandsunderrättelse eller som gör den för sent eller på ett ofullständigt sätt, underlåter att uppfylla sina skyldigheter enligt tidigare nämnda rådsbeslut. Denna underlåtenhet ger emellertid inte upphov till rättigheter för enskilda som det åligger de nationella domstolarna att skydda.

Svaret på den sjätte tolkningsfrågan

64 Den nationella domstolen vill med denna fråga veta om det förhållandet att varken rådet eller kommissionen har framfört invändningar mot lagenligheten av den politik som har förts av Förenade kungariket har någon betydelse för svaret på föregående frågor.

65 Som parterna i målet vid den nationella domstolen, Förenade kungariket och kommissionen har gjort gällande måste svaret bli att det förhållandet att ingen gemenskapsinstitution har framfört invändningar mot lagenligheten av en politik som förs av en medlemsstat, inte i sig har någon betydelse för om en politik av ifrågavarande slag är förenlig med gemenskapsrätten och därför inte heller för svaren på den nationella domstolens frågor.

Rättegångskostnader

66 De kostnader som har förorsakats Förenade kungarikets regering och Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående de frågor som genom beslut av den 18 maj 1984 förts vidare av Commercial Court vid Queen's Bench Division vid High Court of Justice – följande dom:

- 1) Avtalet av den 20 maj 1975 mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Israel skall tolkas så, att det inte förbjuder införandet av nya kvantitativa restriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan för en medlemsstats export till Israel.
- 2) Bestämmelserna i förordning nr 2603/69 om införandet av gemensamma exportregler skall tolkas så, att de inte förbjuder att en medlemsstat inför nya kvantitativa restriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan för sin export av olja till tredje land.
- 3) Artiklarna 34 och 85 i fördraget skall tolkas så, att de inte hindrar att en medlemsstat på grundval av artikel 10 i förordning nr 2603/69 genomför en politik som leder till att exporten av olja till tredje land begränsas eller förbjuds.
- 4) — Enligt artikel 4 i rådets beslut av den 9 oktober 1961, tillsammans med rådets beslut av den 25 september 1962 och artikel 15 i rådets beslut av den 16 september 1969, är en medlemsstat som planerar att ändra graden av liberalisering i sin export till tredje land skyldig att i förväg underrätta övriga medlemsstater och kommissionen om detta.
 — En medlemsstat som inte lämnar en sådan förhandsunderrättelse eller som gör den för sent eller på ett ofullständigt sätt underlåter att uppfylla sina skyldigheter enligt tidigare nämnda rådsbeslut. Denna underlåtenhet ger emellertid inte upphov till rättigheter för enskilda som det åligger de nationella domstolarna att skydda.
- 5) Det förhållandet att ingen gemenskapsinstitution har framfört invändningar mot lagenligheten av en politik som förs av en medlemsstat har inte i sig någon betydelse för om en politik av ifrågavarande slag är förenlig med gemenskapsrätten och därför inte heller för svaren på den nationella domstolens frågor.

Mackenzie Stuart

Bahlmann

Bosco

Koopmans

Due

Galmot

Kakouris

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 18 februari 1986.

P. Heim
Justitiesekreterare

A.J. Mackenzie Stuart
Ordförande