

HOTĂRÂREA CURȚII
din 18 februarie 1986*

Cauza 174/84

Bulk Oil (Zug) AG

împotriva

Sun International Limited și Sun Oil Trading Company

(cerere pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare,
formulată de High Court of Justice,
Queen's Bench Division, Commercial Court)

„Restricții cantitative practicate de către Regatul Unit la exportul de țiței către țări terțe (Israel)
— Valabilitate în raport cu politica comercială comună — Valabilitate în raport cu acordul CEE–
Israel”

În cauza 174/84,

având ca obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, de către High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court pentru pronunțarea, în litigiul pendinte în fața acestei instanțe, între

Bulk Oil (Zug) AG

reclamantă,

și

Sun International Limited și Sun Oil Trading Company

pârâte,

a unei hotărâri preliminare cu privire la interpretarea dispozițiilor de drept comunitar aplicabile în scopul aprecierii valabilității, în raport cu dreptul comunitar, a politicii urmate de către Regatul Unit, în cursul anului 1981, în materie de restricții cantitative la exportul de țiței către țările terțe, în special Israel,

CURTEA,

constituită din Mackenzie Stuart, președinte, K. Bahlmann, președinte de cameră, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, Y. Galmot și C. Kakouris, judecători,

avocat general: Sir Gordon Slynn,
grefier: H. A. Rühl, administrator principal,

având în vedere observațiile prezentate:

* Limba de procedură: engleza

— în numele societății Bulk Oil, reclamantă în acțiunea principală, de către Jeremy Lever Q.C., David Vaughan Q.C., Michael Mark, Christopher Vajda, mandatați de către Davis Maislish, Solicitor al Supreme Court,

— în numele societății Sun Oil, reclamantă în acțiunea principală, de către Adrian Hamilton Q.C., Francis Jacobs Q.C., Nicholas Chambers, Peter Brunner, Counsel, Ince & Co, Solicitors,

— în numele Guvernului Regatului Unit, de către John Laws, mandatat de către R. N. Ricks, Treasury Solicitor's Department, în calitate de agent, și de către S. Richards, Counsel,

— în numele Comisiei Comunităților Europene, de către J. Temple Lang, consilier juridic, în calitate de agent,

după ascultarea concluziilor avocatului general, prezentate în ședința din 10 decembrie 1985,

pronunță prezenta

HOTĂRÂRE

1. Prin Ordonanța din 18 mai 1984, primită la grefa Curții la 4 iulie 1984, High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, mai multe întrebări preliminare cu privire la interpretarea dispozițiilor de drept comunitar aplicabile în scopul aprecierii valabilității, în raport cu dreptul comunitar, a politicii urmate de către Regatul Unit, în cursul anului 1981, în materie de restricții cantitative la exportul de țiței în țările terțe, în special Israel.
2. Aceste întrebări au fost adresate în cadrul unui litigiu între Bulk Oil (Zug) AG (denumită în continuare Bulk), societate elvețiană, și societățile Sun International Limited și Sun Oil Trading Company (denumite în continuare Sun), cu sediul în Bermude și, respectiv, în Statele Unite.
3. Este fără dubiu că, din ianuarie 1979, politica Regatului Unit a constat în autorizarea exporturilor de petrol din Regatul Unit numai către statele membre ale Comunității, statele membre ale Agenției Internaționale a Energiei (AIE) și către țările cu care exista o structură a schimburilor comerciale înainte de 1979 (și anume, Finlanda).
4. Această politică a Regatului-Unit n-a fost niciodată cuprinsă într-o dispoziție legală sau într-un act juridic de orice fel, dar a fost făcută publică în mai multe rânduri prin declarații ministeriale. Aceasta urmărea atât interzicerea exporturilor directe, cât și a celor indirecte de țiței către țări terțe, altele decât cele sus-menționate. Societățile petroliere care operează în Regatul Unit au fost informate cu privire la această politică și li s-a solicitat să se conformeze acesteia. În concret, societățile petroliere și, în special, British Petroleum, au inserat, începând cu 1979, în contractele standard ale acestora, o clauză cu privire la „destinație” care interzice oricărui cumpărător să exporte petrol în alte state decât cele sus-menționate. La 31 ianuarie 1979, Regatul Unit a adresat Comitetului Reprezentanților Permanenți ai statelor membre un document referitor la noua sa politică petrolieră.

5. Printr-un contract încheiat la 13 aprilie 1981, Sun a acceptat să vândă societății Bulk importante cantități de țiței britanic provenit din marea Nordului. Contractul era însoțit de o clauză de destinație formulată astfel: „Destinație: destinație liberă, dar întotdeauna conformă cu politica guvernului țării exportatoare...” După ce Sun a constatat că țara de destinație a petrolului provenit de la Bulk era Israel, societatea BP, furnizorul petrolului în cauză, a refuzat îmbarcarea acestuia la bordul navei desemnate de către Bulk, pe motiv că livrarea petrolului în Israel contravenea politicii Regatului Unit, iar Sun a procedat la fel. Bulk s-a adresat societății Sun susținând că era autorizată, în temeiul contractului, să-i ceară acesteia să îmbarce petrolul cu destinația Israel și că Sun nu putea, în niciun caz, să invoce politica Regatului Unit.
6. Litigiul a fost supus unui arbitraj, în special cu privire la faptul dacă politica Regatului Unit era conformă cu dispozițiile Tratatului CEE și cu prevederile acordului CEE-Israel din 11 mai 1975. În hotărârea arbitrală din 8 octombrie 1982, arbitrul a declarat că acordul CEE-Israel nu vizează restricțiile cantitative la export, ci numai cele la import, că exportul de țiței nu intră în domeniul rezervat în general tratatului și acordului respectiv și că, în cazul în care politica Regatului Unit în cauză nu ar fi fost valabilă în ceea ce privește dreptul comunitar, restricția cu privire la destinație impusă de Sun ar fi, de asemenea, nulă și nu ar putea fi invocată de către Sun împotriva societății Bulk. Cu toate acestea, în speță, arbitrul a declarat că încălcarea contractului îi este imputabilă societății Bulk și, în hotărârea arbitrală finală din 5 mai 1983, a stabilit daunele-interese datorate de Bulk societății Sun la peste 12 milioane USD.
7. Bulk a atacat această hotărâre arbitrală la High Court of Justice; prin ordonanța din 18 mai 1984, Queen's Bench Division, Commercial Court a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:
 - (1) (a) „Acordul din 11 mai 1975 între Comunitatea Economică Europeană și Statul Israel („acordul”), adoptat prin Regulamentul (CEE) nr. 1274/75 al Consiliului („regulamentul”), trebuie interpretat în sensul că acesta:
 - (i) interzice impunerea unor noi restricții cantitative sau a unor măsuri cu efect echivalent asupra exporturilor din Regatul Unit în Israel și, în caz afirmativ,
 - (ii) interzice impunerea aceluiași restricții și măsuri asupra exporturilor de țiței din Regatul Unit în Israel,
 - (iii) interzice, de altfel, includerea într-un contract între două persoane particulare a unei clauze care să împiedice exportul de țiței din Regatul Unit în Israel între aprilie-iulie 1981 („perioada în cauză”)?
 - (b) Dispozițiile Regulamentului (CEE) nr. 2603/69 al Consiliului au relevanță asupra acestui răspuns?
- (2) În caz afirmativ, o măsură care prezintă forma unei politici („politica”) atribuite Regatului-Unit, care interzice exportul direct de petrol din Marea Nordului către alte țări decât statele membre ale CEE, țările Agenției Internaționale a Energiei și țările cu care exista o structură de schimburi comerciale la momentul instituirii acestei politici și care interzice, prin urmare, exportul direct de petrol din Marea Nordului în Israel, este justificată în temeiul articolului 11 din acord și a regulamentelor în cauză având în vedere

circumstanțele perioadei în cauză? O asemenea măsură ar constitui un mijloc de discriminare arbitrară sau o restricție disimulată în comerțul între părțile contractante în temeiul acestui articol?

(3) După caz, în baza răspunsurilor date la întrebările 1 și 2:

(a) Dispozițiile relevante ale acordului și ale regulamentelor în cauză au un efect direct, permițând astfel unei persoane particulare să le invoce?

(b) O persoană particulară poate să le invoce împotriva unei alte persoane particulare sau nu?

(c) O persoană particulară le poate invoca împotriva unei alte persoane particulare atunci când cele două persoane au încheiat un contract care solicită, printre alte condiții, conformarea cu politica unui stat membru, care încalcă aceste dispoziții?

(4) După caz, în baza răspunsurilor date la întrebările 1, 2 și 3, având în vedere Regulamentul (CEE) nr. 2603/69 al Consiliului, adoptarea politicii în cauză era total incompatibilă cu Tratatul CEE sau doar în măsura în care urmărea interzicerea exportului de țitei din Regatul Unit în Israel, tratatul interzicând Regatului Unit adoptarea unei astfel de politici:

(i) în orice împrejurare sau

(ii) fără să fi notificat Comisia și/sau Consiliul de Miniștri a/al Comunităților Europene nici/sau să fi obținut avizul și/sau aprobarea uneia sau altuia sau a ambilor?

(5) În cazul în care alegerea unei asemenea politici era incompatibilă cu tratatul:

(a) Dispozițiile relevante ale tratatului au un efect direct, permițând astfel unei persoane particulare să le invoce?

(b) O persoană particulară poate să le invoce împotriva unei alte persoane particulare sau nu?

(c) O persoană particulară le poate invoca împotriva unei alte persoane particulare atunci când ambele persoane au încheiat un contract care solicită, printre alte condiții, conformarea cu politica unui stat membru care încalcă aceste dispoziții?

(6) Faptul că nici Consiliul de Miniștri, nici Comisia Comunităților Europene nu au contestat legalitatea acestei politici are o incidență asupra răspunsurilor la întrebările precedente?"

Cu privire la prima parte a primei întrebări [1, litera (a)]

8. Prin această întrebare, instanța națională întreabă, în esență, dacă acordul din 11 mai 1975 încheiat între CEE și Statul Israel, ar trebui interpretat în sensul că acesta interzicea Regatului Unit să pună în aplicare o politică de impunere a unor noi restricții cantitative sau de măsuri cu efect echivalent asupra exporturilor sale destinate către Israel.

9. Cu titlu liminar trebuie remarcat că punerea în aplicare a unei politici al cărei obiectiv este impunerea unor restricții cantitative pentru exporturile către țări terțe trebuie considerată drept o măsură care are un efect echivalent acestor restricții. O asemenea „politică” sau practică nu se sustrage de la interdicțiile prevăzute de dreptul comunitar deoarece aceasta nu se concretizează prin decizii cu un efect obligatoriu pentru întreprinderi. Într-adevăr, chiar actele adoptate de către un guvern al unui stat membru care nu au caracter obligatoriu pot fi de natură să influențeze comportamentul întreprinderilor de pe teritoriul acestui stat și să aibă astfel ca efect zădărnicierea scopurilor Comunității (a se vedea, în acest sens, hotărârea din 24 noiembrie 1982, Comisia/Irlanda, 249/81, Rec. p. 4005).
10. Acordul încheiat între Comunitate și Statul Israel la 20 mai 1975 (JO L 136, p. 1) are drept scop eliminarea progresivă a obstacolelor pentru principalele schimburi comerciale între părțile contractante și promovarea schimburilor comerciale reciproce. Articolul 3 stabilește principiul conform căruia nu se introduc în schimburile comerciale între Comunitate și Israel noi drepturi vamale la import sau taxe cu efect echivalent, nici noi restricții cantitative la import sau măsuri cu efect echivalent. Articolul 4 precizează că nu se introduc în schimburile comerciale între Comunitate și Israel noi drepturi vamale la export sau taxe cu efect echivalent.
11. Articolul 11 prevede că „acordul nu se opune interdicțiilor sau restricțiilor la import, export sau în tranzit justificate prin motive de moralitate publică, de ordine publică, de siguranță publică, de protecție a sănătății și a vieții oamenilor și a animalelor sau de conservare a plantelor, de protejare a tezaurilor naționale cu valoare artistică, istorică sau arheologică, sau de protecție a proprietății industriale și comerciale și nici reglementărilor cu privire la aur și argint. Cu toate acestea, aceste interdicții sau restricții nu trebuie să constituie un mijloc de discriminare arbitrară sau o restricție disimulată în comerțul între părțile contractante”.
12. În aplicarea articolului 12 din acord, comportamentele anticoncurențiale ale întreprinderilor sau ale statelor sunt incompatibile cu buna funcționare a acordului, în măsura în care pot afecta schimburile comerciale între Comunitate și Israel. În cele din urmă, articolul 25 alineatul (1) din acord prevede că „părțile contractante se abțin de la orice măsură care poate pune în pericol realizarea obiectivelor acordului”.
13. Bulk susține că încheierea acordului CEE-Israel constituie, după publicarea Regulamentului nr. 2603/69 din 20 decembrie 1969 privind instituirea unui regim comun aplicabil exporturilor (JO L 324, p. 25), a doua intervenție a Comunității cu privire la Israel în cadrul politicii comerciale comune prevăzute de tratat și, în acest mod, se exclude exercitarea unei competențe a unui stat membru în acest domeniu, fără o autorizare prealabilă din partea Comunității. Din analiza acestui acord, în special din analiza preambulului acestuia și a articolului 1 din acord, reiese că, într-un mod exhaustiv, Comunitatea ar fi intervenit în domeniul relațiilor comerciale între CEE și Israel. Acest domeniu ar viza atât restricțiile la export cât și la import și s-ar referi și la țiței. De asemenea, interdicția de a exporta petrol britanic cu destinația Israel ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor acordului, contrar dispozițiilor articolului 25 alineatul (1) din acordul menționat. În cele din urmă, acordurile și practicile concertate pe care le implică politica Regatului Unit, în special inserarea unei clauze de destinație în toate contractele ar contraveni prevederilor de la articolul 12 alineatul (1) din acordul CEE-Israel.

14. Sun, Guvernul Regatului Unit și Comisia susțin, din contră, că acordul CEE-Israel se referă numai la restricțiile la import și nu cuprinde nicio prevedere care să interzică restricțiile cantitative la export sau măsuri cu efect echivalent. Este imposibil să se deducă din preambul sau dintr-una dintre dispozițiile acestuia, inclusiv din articolele 1 și 11, că o clauză de asemenea importanță a putut fi convenită în mod implicit între părțile la acord. Această teză ar fi, de altfel, confirmată, pe de o parte, de către analiza *a contrario* a altor acorduri de asociere care prevăd în mod expres o asemenea clauză de interzicere a restricțiilor cantitative la export și, pe de altă parte, de către jurisprudența Curții, în special hotărârea din 11 octombrie 1979 (Bouhelier și alții, 225/78, Rec. p. 3151).
15. Este necesar să se observe faptul că, fiind vorba de importuri, articolul 3 din acord interzice în mod expres orice nouă restricție cantitativă sau orice măsură cu efect echivalent. Pe de altă parte, în ceea ce privește exporturile, articolul 4 nu face decât să interzică instituirea unor noi drepturi vamale sau a unor taxe cu efect echivalent. Nici acest articol, nici altă prevedere din acordul CEE-Israel nu interzice în mod expres restricțiile cantitative la export sau măsurile cu efect echivalent în schimburile comerciale între CEE și Israel.
16. Pe de altă parte, astfel cum Curtea a hotărât deja, pentru interpretarea prevederilor similare ale unui acord asemănător, din hotărârea din 11 octombrie 1979 (Bouhelier) sus-menționată, nu s-ar putea deduce din articolul 11, oricât de ambiguu ar fi acesta, că o clauză care interzice restricțiile cantitative la exporturi ar fi putut fi convenită implicit între părțile contractante. În aceste condiții și după cum susțin în mod întemeiat Sun, Guvernul Regatului Unit și Comisia, este necesar să se considere că acordul nu impune nicio obligație Comunității sau statelor membre în ceea ce privește adoptarea sau eliminarea unor restricții cantitative la export sau a unor măsuri cu efect echivalent.
17. Întrucât restricțiile cantitative la export se situează în afara domeniului de aplicare a acordului încheiat între Comunitate și Statul Israel, este necesar, pe de o parte, să se respingă argumentul conform căruia acest acord ar fi condus la pierderea competenței statelor membre de a adopta asemenea restricții și, pe de altă parte, să se constate că întrebarea dacă măsurile care conduc la restricții cantitative la export sunt compatibile cu articolele 11, 12 și 25 alineatul (1) din acordul CEE-Israel este lipsită de relevanță.
18. Rezultă, de asemenea, că este inutil să se răspundă la întrebările formulate de către instanța națională la punctele 1 litera (a) punctul (ii) și 1 litera (a) punctul (iii), la care se cere un răspuns numai în cazul în care acordul CEE-Israel ar fi interpretat în sensul că acesta interzice statelor membre instituirea unor noi restricții cantitative sau a unor măsuri cu efect echivalent cu privire la exporturile acestora cu destinația Israel.
19. Prin urmare, este necesar să se răspundă la prima parte a întrebării că acordul din 20 mai 1975 între Comunitatea Economică Europeană și Statul Israel ar trebui interpretat în sensul că acesta nu interzice impunerea unor noi restricții cantitative sau a unor măsuri cu efect echivalent cu privire la exporturile unui stat membru cu destinația Israel.

Cu privire la cea de-a doua parte a primei întrebări [1 litera (b)]

20. Prin această întrebare, instanța națională întreabă în esență dacă Regulamentul nr. 2603/69 trebuie interpretat în sensul că acesta permite punerea în aplicare a unei politici de tipul politicii în cauză în materie de exporturi de petrol.

21. Regulamentul nr. 2603/69 al Consiliului din 20 decembrie 1969 privind instituirea unui regim comun aplicabil exporturilor (JO L 324, p. 25) prevede, la articolul 1, că „exporturile Comunității Economice Europene destinate unor țări terțe sunt libere, și anume nu fac obiectul unor restricții cantitative, cu excepția celor care se aplică în conformitate cu dispozițiile prezentului regulament”. Articolul 10 prevede că „până la instituirea de către Consiliu, care hotărăște cu majoritate calificată cu privire la propunerea Comisiei, a unui regim comun în privința acestora, principiul libertății la export pe plan comunitar, prevăzut la articolul 1, nu se aplică produselor menționate în anexă”. Printre produsele enumerate în anexă sunt incluse, la pozițiile 27.09 și 27.10, uleiurile brute și uleiurile de petrol.
22. Bulk susține că articolul 113 din tratat și Regulamentul nr. 2603/69 se opun adoptării și menținerii în vigoare de către un stat membru, în lipsa unei autorizări speciale, a unei politici care interzice exportul de petrol către anumite țări terțe, inclusiv Israel.
23. Bazându-se pe o analiză a jurisprudenței Curții cu privire la politica comercială comună, Bulk invocă faptul că, referitor la politica comercială, Comunitatea dispune de o competență exclusivă și că un stat membru poate adopta o măsură numai cu autorizarea expresă a Comunității, că politica comercială comună cuprinde măsuri de restrângere a exporturilor către țările terțe, fie că este vorba de restricții cantitative sau de măsuri cu efect echivalent, că politica guvernului Regatului Unit constituie într-adevăr o măsură de politică comercială având ca obiect reglementarea exporturilor de țiței către țările terțe și care are o influență directă asupra comportamentului întreprinderilor, că Comunitatea nu a autorizat în mod expres această politică a Regatului Unit.
24. În opinia societății Bulk, articolul 10 din Regulamentul nr. 2603/69 nu echivalează cu o astfel de autorizare. De fapt, din analiza preambulului și din toate dispozițiile Regulamentului 2603/69, rezultă că articolul 10 din regulament a derogat, pentru anumite produse, de la principiul liberalizării exporturilor către țările terțe enunțat la articolul 1 numai pentru a evita ca vechile restricții naționale la export cu privire la produsele din anexă să nu devină caduce la expirarea perioadei de tranziție. În niciun caz aceste dispoziții nu ar fi avut ca scop sau ca efect acordarea unei libertăți de acțiune statelor membre pentru adoptarea unor noi restricții la export, chiar și pentru un produs inclus în anexa la regulament. Astfel, exporturile de țiței ar rămâne în continuare în sfera de aplicare a Regulamentului nr. 2603/69 și, drept consecință, a politicii comerciale comune, fapt care este confirmat, de altfel, de adoptarea Regulamentului nr. 1934/82 al Consiliului din 12 iulie 1982 de modificare a Regulamentului nr. 2603/69 și de instituire a unui nou regim pentru exportul de țiței (JO L 211, p. 1).
25. Bulk deduce din aceasta că, în ciuda celor susținute de aceasta, în cazul în care Consiliul ar fi intenționat să le acorde libertate de acțiune statelor membre în ceea ce privește impunerea unor noi restricții la exportul tuturor produselor desemnate în anexa la Regulamentul 2603/69, o astfel de dispoziție ar fi nulă, incompatibilă cu tratatul, în special cu articolul 113.
26. Bazându-se pe jurisprudența tradițională a Curții în această privință, Sun, Guvernul Regatului Unit și Comisia sunt de acord în recunoașterea faptului că, în ceea ce privește reglementarea exporturilor către țări terțe, Comunitatea deține o competență exclusivă. Astfel, în domeniul politicii comerciale, principiul conform căruia statele membre pot lua măsuri naționale numai dacă instituțiile Comunității le acordă o autorizare specială în acest scop rămâne valabil.

27. Cu toate acestea, aceștia consideră că Regulamentul nr. 2603/69 constituie o măsură de aplicare a articolului 113 în ceea ce privește reglementarea exporturilor către țări terțe. Însă, cu toate că articolul 1 stabilește, la un mod general, principiul liberalizării acestor exporturi, articolul 10 afirmă clar că acest principiu al liberalizării exporturilor nu se aplică produselor incluse în anexa la regulamentul respectiv și, drept consecință, petrolului. Prin urmare, Regulamentul nr. 2603/69 autorizează statele membre, care au impus restricții cantitative la export cu privire la unul din produsele incluse în anexă, să modifice aceste restricții și, în aceleași condiții, să adopte noi restricții pentru aceste produse, până când Consiliul adoptă un regim comun în aplicarea articolului 10 din regulament.
28. În conformitate cu aceleași observații, această teză este susținută de analiza Regulamentului nr. 1934/82 menționat anterior, care, în conformitate cu preambulul acestuia, are drept scop „să precizeze mai clar” sfera de aplicare a articolelor 1 și 10 din Regulamentul nr. 2603/69. Articolul 1 din Regulamentul nr. 1934/82 stabilește însă că principiul liberalizării exporturilor pe plan comunitar nu se aplică, pentru toate statele membre, unui singur produs, mai exact țiteiului, „ținând seama în special de obligațiile internaționale asumate de anumite state membre”. Astfel, în conformitate cu acest regulament, toate statele membre, indiferent dacă au restricționat sau nu exporturile de petrol, pot să facă acest lucru și puteau deja să-l facă în temeiul Regulamentului nr. 2603/69.
29. Este necesar să se reamintească faptul că, în temeiul articolului 113 alineatul (1) din tratat, politica comercială comună are la bază principii uniforme, în special în ceea ce privește modificările tarifare, încheierea de acorduri tarifare și comerciale, uniformizarea măsurilor de liberalizare, politica de export, precum și măsurile de protecție comercială.
30. Pe de altă parte, astfel cum a considerat Curtea în avizul din 11 noiembrie 1975 (1/75, p. 1355), „nu se poate admite, într-un domeniu care ține de politica de export, și, în general, de politica comercială comună, că există o competență a statelor membre paralelă cu competența Comunității atât în ordinea comunitară, cât și în ordinea internațională [...] Admiterea unei asemenea competențe ar echivala, într-adevăr, cu recunoașterea faptului că statele membre pot adopta, în raporturile cu țările terțe, poziții divergente față de cele pe care Comunitatea înțelege să și le asume și, în acest fel, ar denatura cadrul instituțional, ar pune în discuție raporturile de încredere din interiorul Comunității și ar împiedica-o pe aceasta să își îndeplinească sarcinile în vederea apărării interesului comun”.
31. Prin urmare, ar trebui să se deducă din aceasta, astfel cum Curtea a considerat în hotărârea din 15 decembrie 1976 (Donckerwolke, 41/76, Rec. p. 1921), că, întrucât competența în materie de politică comercială a fost transferată în ansamblu Comunității prin articolul 113 alineatul (1), măsurile de politică comercială cu caracter național sunt admisibile, începând cu sfârșitul perioadei de tranziție, numai în temeiul unei autorizări specifice din partea Comunității.
32. În speță, din Regulamentul nr. 2603/69 rezultă că articolul 1 din acesta a stabilit drept normă faptul că exporturile Comunității destinate unor țări terțe sunt libere, cu alte cuvinte nu fac obiectul unor restricții cantitative, cu excepția celor care se aplică în conformitate cu dispozițiile acestui regulament. Mai precis, articolul 10 din regulament a urmărit să limiteze sfera de aplicare a acestui principiu, cu titlu tranzitoriu pentru anumite produse, până când Consiliul instituie un regim comun în privința acestora, enunțând faptul că principiul libertății la export pe plan comunitar nu se aplică produselor menționate în anexă, printre care se numără și petrolul.

33. Prin urmare, este necesar să se constate, așa cum au susținut Sun, Regatul Unit și Comisia, că articolul 10 din Regulamentul nr. 2603/69 și anexa acestuia constituie o împuternicire specifică permițând statelor membre să impună restricții cantitative la exportul de petrol către țările terțe, fără să fie necesar să se facă, în această privință, o distincție între restricțiile cantitative preexistente și restricțiile cantitative hotărâte de curând.
34. În ceea ce privește argumentul societății Bulk conform căreia o asemenea interpretare a articolului 10 din Regulamentul nr. 2603/69 ar anula această dispoziție pe motiv de incompatibilitate cu articolul 113 din tratat, este necesar să se evidențieze faptul că, în avizul din 4 octombrie 1979 (1/78, Rec. p. 2871), Curtea a considerat că, „atunci când organizarea de legături economice ale Comunității cu țările terțe poate avea repercusiuni asupra anumitor sectoare ale politicii economice, cum ar fi aprovizionarea Comunității cu materii prime sau politica privind prețurile, după cum este cazul reglementării produselor de bază în comerțul internațional, această considerație nu constituie un motiv pentru excluderea unor asemenea obiective din domeniul de aplicare a normelor cu privire la politica comercială comună. În mod similar, faptul că un produs poate avea o importanță politică datorită constituirii unor stocuri de siguranță nu este un motiv pentru excluderea acestui produs din domeniul politicii comerciale comune”.
35. Cu toate acestea, este important să se evidențieze faptul că, în acest aviz, Curtea a urmărit numai interzicerea unei excluderi generale și de principiu a anumitor produse din domeniul politicii comerciale comune și nu posibilitatea ce i-a fost lăsată Consiliului, în cadrul marjei de apreciere de care dispune, să excludă, cu titlu tranzitoriu, anumite produse din regimul comun al exporturilor.
36. În speță, ținând seama de marja de apreciere de care dispune într-un domeniu economic atât de complex, Consiliul a putut, fără să încalce dispozițiile articolului 113, să excludă cu titlu provizoriu din regimul comun al exporturilor destinate către țările terțe un produs precum petrolul, ținând seama, în special, de obligațiile internaționale asumate în această privință de către anumite state membre și luând în considerare caracteristicile speciale ale acestui produs, de importanță vitală pentru economia unui stat și pentru funcționarea instituțiilor și serviciilor publice ale acestuia.
37. Prin urmare, este necesar să se răspundă la a doua parte a primei întrebări că dispozițiile Regulamentului nr. 2603/69 al Consiliului din 20 decembrie 1969 privind instituirea unui regim comun aplicabil exporturilor trebuie interpretate în sensul că acestea nu interziceau unui stat membru impunerea unor noi restricții cantitative sau a unor măsuri cu efect echivalent cu privire la exporturile acestuia de petrol către țările terțe.

Cu privire la cea de-a doua și cea de-a treia întrebare preliminară

38. Din cele de mai sus rezultă că nu este necesar să se răspundă la întrebările 2 și 3 ale instanței naționale.

Cu privire la cea de-a patra și cea de-a cincea întrebare preliminară

39. Ținând seama de răspunsurile date întrebărilor de mai sus, este necesar să se rețină că, prin aceste întrebări, instanța națională solicită, în esență, să fie lămurită de către Curte cu privire la următoarele două aspecte de drept:

— pe de o parte, alte dispoziții din tratat interziceau Regatului Unit să adopte o politică de tipul politicii în cauză;

— pe de altă parte, o asemenea politică trebuia, înainte de punerea sa în aplicare, să facă obiectul unei notificări a instituțiilor comunitare sau să primească aprobarea prealabilă a acestora și, în caz afirmativ, ce consecințe trebuie să decurgă din acest lucru?

Este necesar să se răspundă separat la cele două părți ale întrebării.

Cu privire la interpretarea altor dispoziții din tratat

40. Bulk susține, în primul rând, că politica guvernului britanic ar contraveni articolului 34 din tratat. În fapt, această politică ar avea drept efect interzicerea nu numai a exportului direct de țiței către destinații neautorizate de către acesta, ci și exportul acestui petrol către celelalte state membre, în cazul în care acest petrol ar putea fi reexportat către o destinație neautorizată de către Regatul Unit. Clauza de destinație inserată în toate contractele britanice ar constitui astfel o barieră în calea comerțului intracomunitar.

41. Este necesar să se reamintească, astfel cum a considerat Curtea în hotărârea din 8 noiembrie 1979 (Groenveld/Produktschap voor Vee en Vlees, 15/79, Rec. p. 3409), faptul că articolul 34 din tratat „vizează măsurile naționale care au ca obiect sau ca efect specific restrângerea curentelor de export și stabilirea unei diferențe de tratament între comerțul interior al unui stat membru și export, astfel încât să asigure un anumit avantaj producției naționale sau pieței interne a statului în cauză, în detrimentul producției sau al comerțului cu alte state membre”.

42. Acesta nu este cazul pentru o politică de tipul politicii în cauză. O asemenea politică care vizează numai exporturile către anumite țări terțe nu afectează în mod special exporturile către statele membre și nu vizează asigurarea unui anumit avantaj producției naționale sau pieței interne a statului membru în cauză.

43. Bulk susține, în al doilea rând, că această clauză de destinație care figurează în contractele britanice și care integrează, prin referință, politica guvernului britanic ar contraveni articolului 85 din tratat. De fapt, în opinia societății Bulk, acordurile și practicile concertate pe care le implică politica britanică, în special inserarea unei clauze de destinație în toate contractele ar constitui acorduri între întreprinderi având ca scop restrângerea sau denaturarea concurenței în interiorul pieței comune, iar ca efect afectarea comerțului intracomunitar. Astfel, politica guvernului britanic ar autoriza și ar constrânge chiar companiile petroliere să încalce articolul 85 din tratat, nerespectând articolul 3 litera (f), articolele 5 și 85 din tratat.

44. Astfel cum s-a afirmat anterior, o măsură de tipul celei în cauză care vizează în mod specific exporturile de petrol către o țară terță nu poate în sine să restrângă sau să denatureze concurența în interiorul pieței comune. Prin urmare, aceasta nu ar putea afecta comerțul intracomunitar și nici să încalce articolul 3 litera (f), articolele 5 și 85 din tratat.

45. Prin urmare, este necesar să se răspundă la prima parte a întrebării că articolele 34 și 85 din tratat trebuie interpretate în sensul că acestea nu interzic unui stat membru punerea în aplicare a unei politici care să conducă la restrângerea sau la interzicerea exporturilor de petrol către o țară terță, în baza articolului 10 din Regulamentul nr. 2603/69.

Cu privire la obligația unei informări, notificări sau a unei autorizări prealabile

46. Bulk a invocat, în primul rând, faptul că titlul II din Regulamentul nr. 2603/69, intitulat „Procedura comunitară de informare și de consultare”, și titlul III din același regulament, intitulat „Măsuri de salvagardare”, impuneau Regatului Unit, înainte de a pune în aplicare politica în cauză, să informeze autoritățile comunitare și să obțină consimțământul prealabil al acestora, în aplicarea, în special, a articolelor 4, 6, 7 și 8 din Regulamentul nr. 2603/69 ale cărui dispoziții ar trebui coroborate cu cele ale articolului 113 din tratat.

47. În al doilea rând, Bulk s-a referit, în ceea ce privește obligația statelor membre de notificare prealabilă, la jurisprudența Curții în materie de pescuit, în special la hotărârile din 4 octombrie 1979 (Republica Franceză/Regatul Unit, 141/78, Rec. p. 2923), din 10 iulie 1981 (Comisia/Regatul Unit, 32/79, Rec. p. 2403) și din 5 mai 1981 (Comisia/Regatul Unit, 804/79, Rec. p. 1045). Aceasta a invocat, în această privință, faptul că, la 6 iulie 1981, Comisia a înaintat Consiliului o propunere de modificare a Regulamentului nr. 2603/69 care să elimine țițeiul din anexa la acest regulament, cu excepția Franței. Prin analogie, rezultă din aceasta că, în perioada de elaborare, de către Consiliu, a unei politici comune într-un domeniu rezervat prin tratat Comunității, Regatul Unit nu putea pune în aplicare o măsură unilaterală fără consultarea prealabilă a Comisiei. Aceasta din urmă, în temeiul articolelor 5 și 155 din tratat, era singura care avea competența de a autoriza această măsură sau de a formula obiecții sau rezerve la care Regatul Unit ar fi fost obligat să se conformeze.

48. În al treilea rând, Bulk a susținut că articolul 4 din Decizia Consiliului din 9 octombrie 1961 (JO, 4.11.1961, p. 1273) și partea B punctul II litera (b) din anexa la Decizia Consiliului din 25 septembrie 1962 (JO, 5.10.1962, p. 2353) impun statelor membre să informeze în prealabil autoritățile comunitare și să le consulte înainte de a adopta orice măsură de modificare a regimului exporturilor către țările terțe.

49. Bulk consideră că o instanță națională ar trebui să fie direct responsabilă cu privire la ilegalitatea măsurilor luate cu nerespectarea tuturor obligațiilor menționate anterior. Dat fiind că unicul scop al clauzelor în litigiu era punerea în aplicare a politicii britanice, o persoană particulară putea să invoce nulitatea cu privire la o altă persoană particulară în fața instanței naționale.

50. Pe de altă parte, Sun și Guvernul Regatului Unit au susținut că, în lipsa unei dispoziții exprese care să impună o obligație de notificare, de consultare sau de aprobare prealabilă, nu este posibil să se deducă o asemenea obligație implicită. Regulamentul nr. 2603/69 însuși ar constitui o împuternicire a Comisiei care permite statelor membre adoptarea, în mod unilateral și fără o consultare prealabilă, a restricțiilor cantitative la export cu privire la țările terțe pentru produsele din anexă. De asemenea, deciziile menționate ale Consiliului din 1961 și din 1962 ar fi încetat să se aplice la expirarea perioadei de tranziție, și anume la 31 decembrie 1969. În cele din urmă, analogia cu jurisprudența Curții referitoare la politica privind pescuitul ar fi complet greșită, din moment ce, în acest domeniu, mai multe texte au instituit o obligație expresă de notificare sau de aprobare prealabilă din partea instituțiilor

comunitare. În cele din urmă și în orice caz, chiar dacă ar exista o obligație de consultare sau de notificare, nerespectarea acesteia nu ar produce niciun efect direct într-un proces civil între persoane particulare.

51. În ceea ce o privește, Comisia a susținut că, în așteptarea intervenției unei politici comunitare, competența atribuită statelor membre prin Regulamentul nr. 2603/69 rămâne subordonată, în special, respectării deciziilor Consiliului din 9 octombrie 1961 și din 25 septembrie 1962, menționate anterior, care solicită consultări în legătură cu orice modificare a regimurilor naționale care se aplică exporturilor către țările terțe. Comisia consideră că documentul înaintat de către Guvernul Regatului Unit Comitetului Reprezentanților Permanenți la 31 ianuarie 1979 nu ar putea îndeplini complet obligațiile de informare care îi reveneau Regatului Unit în conformitate cu articolul 4 din Decizia Consiliului din 9 octombrie 1961, ținând seama de destinatarul acestei informații, de caracterul incomplet al documentului înaintat și, în cele din urmă, de faptul că acest document a fost transmis abia în ziua următoare adoptării acestei politici.
52. Cu toate acestea, Comisia este de părere că, admitând faptul că Regatul Unit nu și-a îndeplinit obligația de a notifica politica sa în conformitate cu decizia din 9 octombrie 1961, această obligație de notificare nu ar fi o normă de drept comunitar care produce efecte directe, după cum a considerat Curtea în hotărârea din 15 iulie 1964 (*Costa/ENEL*, 6/64, Rec. p. 1141), deoarece decizia menționată din 1961 nu impune statului membru să obțină și nici măcar să încerce să obțină aprobarea măsurilor pe care acesta intenționează să le adopte. Într-adevăr, chiar și după consultările prevăzute de această decizie, statul membru are libertatea, sub rezerva celorlalte obligații ale sale în temeiul dreptului comunitar, să adopte orice politică pe care o consideră corespunzătoare. Astfel, lipsa notificării nu ar afecta valabilitatea politicii Regatului Unit în raport cu dreptul comunitar.
53. Curtea consideră, cu titlu liminar, presupunând că diferitele dispoziții invocate au instituit anumite obligații de informare sau de notificare pentru statele membre, pe de o parte, nu i s-a solicitat de către instanța națională să se pronunțe dacă aceste obligații au fost îndeplinite, în cazul de față, și, pe de altă parte, ordonanța de trimitere nu-i furnizează elementele de fapt care-i permit să se pronunțe cu privire la această chestiune.
54. Prin urmare, este necesar să se constate faptul că dezbaterile ridicate astfel în cadrul unei întrebări preliminare se limitează la două întrebări pe care este necesar să le examinăm succesiv: existența unei obligații de informare, de notificare sau de aprobare prealabilă și consecințele juridice care ar trebui să decurgă, cu privire la litigiul în fața instanței naționale, dintr-o eventuală neîndeplinire a acestei obligații.

Cu privire la principiul obligației de informare, notificare sau autorizare prealabilă

55. În primul rând, din examinarea Regulamentului nr. 2603/69, menționat anterior, rezultă că niciuna dintre dispozițiile acestuia nu impune statelor membre o obligație de informare sau de notificare prealabilă pentru măsurile care privesc produsele menționate la articolul 10, și anume măsurile cărora nu li se aplică principiul libertății la export. Pe de o parte, procedurile prevăzute la titlul III din acest regulament, intitulat „Măsuri de salvagardare”, nu se aplică, prin definiție, produselor menționate la articolul 10. Pe de altă parte, în ceea ce privește titlul II din același regulament, numai articolul 2 impune statelor membre să ia inițiativa de a informa în prealabil Comisia, dar procedura prevăzută astfel este legată de instituirea

măsurilor de salvagardare prevăzute la titlul III și nu ar putea, prin urmare, să se refere la produsele menționate la articolul 10.

56. În al doilea rând, este necesar să se sublinieze faptul că trimiterea la jurisprudența Curții referitoare la pescuitul maritim și la măsurile de conservare adoptate de statele membre nu este relevantă. De fapt, niciuna dintre condițiile cerute pentru punerea în aplicare a jurisprudenței respective nu este îndeplinită în cazul de față: obligația impusă Consiliului de a defini o politică la o dată stabilită; imposibilitatea Consiliului de a se conforma acestei obligații; existența unei comunicări a Comisiei, aprobată de către Consiliu, în temeiul căreia, în lipsa unui regim comun, pot fi adoptate măsuri naționale numai în măsura în care acestea sunt strict necesare pentru atingerea obiectivului urmărit, nediscriminatorii, conforme cu tratatul și numai după ce s-a solicitat în prealabil acordul Comisiei. Prin urmare, acest argument al societății Bulk nu poate fi reținut.
57. Pe de altă parte, fiecare stat membru care urmărește să efectueze o modificare a regimului său de exporturi către țări terțe, în conformitate cu dispozițiile coroborate ale deciziilor Consiliului menționate anterior din 9 octombrie 1961 și din 25 septembrie 1962, precum și ale Deciziei nr. 69/494 a Consiliului din 16 decembrie 1969 cu privire la uniformizarea progresivă a acordurilor privind relațiile comerciale ale statelor membre cu țările terțe și negocierea acordurilor comunitare (JO L 326, p. 39), are obligația, la data la care au avut loc faptele în litigiu, de a informa în prealabil celelalte state membre și Comisia. Într-adevăr, articolul 4 din Decizia Consiliului din 9 octombrie 1961 prevede că „statul membru care urmărește să efectueze modificări ale regimului său de liberalizare în legătură cu țările terțe informează în prealabil celelalte state membre și Comisia. În acest caz, vor avea loc consultări prealabile la cererea unui stat membru sau a Comisiei, cu excepția cazurilor de urgență în care consultările vor avea loc *a posteriori*”.
58. Este adevărat că această decizie, astfel cum se indică în preambulul acesteia, se bazează numai pe articolul 111 din tratat, referitor la elaborarea politicii comerciale comune în cursul perioadei de tranziție. Cu toate acestea, este necesar să se observe faptul că articolul 1 din Decizia Consiliului din 25 septembrie 1962 prevede că „se aprobă programul de acțiune privind politica comercială comună inclus în anexă, în special obiectivele formulate de acesta și procedurile prevăzute pentru atingerea acestora”. La rubrica B) din anexă însă, intitulată „Uniformizarea regimurilor de export”, se precizează că „după perioada de tranziție, politica de export trebuie, de asemenea, să se bazeze pe principii uniforme (articolul 113)” și că „procedura de consultare instituită prin Decizia Consiliului din 9 octombrie 1961 se aplică oricărei măsuri care va modifica regimul de export către țări terțe, în prezent în vigoare într-unul dintre statele membre”. Prin urmare, rezultă că Decizia Consiliului din 25 septembrie 1962, cu toate că se bazează pe articolul 111 din tratat, a extins în mod expres obligația de informare prealabilă care revine statelor membre dincolo de perioada următoare perioadei de tranziție.
59. În cele din urmă, articolul 15 din Decizia Consiliului din 16 decembrie 1969 prevede că „dispozițiile Deciziei Consiliului din 9 octombrie 1961 privind o procedură de consultare cu privire la negocierile acordurilor referitoare la relațiile comerciale între statele membre și țările terțe sunt modificate prin dispozițiile prezentei decizii, în măsura în care acestea le sunt contrare”. Această decizie, care se aplică de la 1 ianuarie 1970, nu cuprindea nicio dispoziție care să contravină articolului 4 din Decizia din 9 octombrie 1961: prin urmare, trebuie să se considere că aceasta a menținut în vigoare, dacă era necesar, obligația statelor membre de a

informa în prealabil Comisia și celelalte state membre cu privire la orice modificare preconizată a regimului de export spre țările terțe.

60. Prin urmare, rezultă din dispozițiile coroborate ale celor trei decizii ale Consiliului că un stat membru, chiar și după expirarea perioadei de tranziție și adoptarea Regulamentului nr. 2603/69, era obligat să informeze în prealabil celelalte state membre și Comisia cu privire la orice modificare a regimului de export spre țările terțe.

Cu privire la consecințele neîndeplinirii, de către un stat membru, a procedurii de informare prealabilă

61. Statul membru care omite să procedeze la această informare prealabilă sau care nu face acest lucru decât mai târziu sau în mod insuficient nu-și îndeplinește obligațiile care îi revin în temeiul dispozițiilor coroborate ale deciziilor Consiliului din 9 octombrie 1961, 25 septembrie 1962 și 16 septembrie 1969.

62. Cu toate acestea, este necesar să se sublinieze faptul că obligația respectivă care îi revine fiecărui stat membru, în temeiul dispozițiilor menționate anterior, se referă numai la raporturile instituționale ale unui stat membru cu Comunitatea și celelalte state membre. Astfel, în cazul litigiilor în fața instanțelor naționale, între persoane fizice sau juridice, acestea din urmă nu ar putea să se prevealeze în mod util, împotriva unei politici sau a unei măsuri hotărâte de un stat membru, de drepturile care derivă din faptul că acest stat membru nu ar fi îndeplinit obligația de a informa în prealabil celelalte state membre și Comisia. Această neîndeplinire nu poate, prin urmare, să dea naștere unor drepturi în folosul persoanelor particulare, drepturi pe care instanțele naționale trebuie să le protejeze.

63. Prin urmare, este necesar să se răspundă la a patra și a cincea întrebare că:

- articolul 4 din Decizia Consiliului din 9 octombrie 1961, coroborat cu Decizia Consiliului din 25 septembrie 1962 și cu articolul 15 din Decizia Consiliului din 16 septembrie 1969, impune statului membru care urmărește să efectueze o modificare a regimului său de liberalizare a exporturilor către țările terțe să informeze în prealabil celelalte state membre și Comisia cu privire la aceasta;

- statul membru care omite să efectueze această informare prealabilă sau care face acest lucru cu întârziere sau în mod insuficient nu îndeplinește obligațiile care îi incumbă în temeiul deciziilor Consiliului menționate anterior, dar această neîndeplinire nu poate să dea naștere unor drepturi în folosul persoanelor particulare, drepturi pe care instanțele naționale trebuie să le protejeze.

Cu privire la cea de-a șasea întrebare preliminară

64. Prin această întrebare, instanța națională întreabă dacă faptul că nici Consiliul, nici Comisia nu au contestat legalitatea politicii puse în aplicare de către Regatul Unit are relevanță asupra răspunsului ce trebuie dat întrebărilor precedente.

65. Este necesar să se răspundă, cum au susținut de altfel Regatul Unit și Comisia în acțiunea principală, că faptul că nicio instituție comunitară nu a contestat legalitatea politicii puse în aplicare de către un stat membru nu ar putea avea, în sine, nicio relevanță asupra

compatibilității unei politici de tipul celei în cauză cu dreptul comunitar și, drept consecință, asupra răspunsului ce trebuie dat întrebărilor adresate de către instanța națională.

Cu privire la cheltuielile de judecată

66. Cheltuielile efectuate de către Regatul Unit și de către Comisia Comunităților Europene, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări. Întrucât procedura are, în raport cu părțile în acțiunea principală, un caracter incidental față de procedura din fața instanței naționale, este de competența acestei instanțe să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

pronunțându-se cu privire la întrebările care i-au fost adresate de către High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, prin ordonanța din 18 mai 1984, stabilește:

1) Acordul din 20 mai 1975 între Comunitatea Economică Europeană și Statul Israel trebuie interpretat în sensul că acesta nu interzice impunerea unor noi restricții cantitative sau a unor măsuri cu efect echivalent cu privire la exporturile unui stat membru cu destinația Israel.

2) Dispozițiile Regulamentului nr. 2603/69 al Consiliului din 20 decembrie 1969 privind instituirea unui regim comun aplicabil exporturilor, trebuie interpretate în sensul că acestea nu interziceau unui stat membru impunerea unor noi restricții cantitative sau a unor măsuri cu efect echivalent cu privire la exporturile acestuia de petrol către țările terțe.

3) Articolele 34 și 85 din tratat trebuie interpretate în sensul că acestea nu interzic unui stat membru punerea în aplicare a unei politici care să conducă la restrângerea sau la interzicerea exporturilor de petrol către o țară terță, în baza articolului 10 din Regulamentul nr. 2603/69.

4) - Articolul 4 din Decizia Consiliului din 9 octombrie 1961, coroborat cu Decizia Consiliului din 25 septembrie 1962 și cu articolul 15 din Decizia Consiliului din 16 septembrie 1969 impune statului membru care urmărește să efectueze modificări ale regimului său de liberalizare a exporturilor către țările terțe să informeze în prealabil celelalte state membre și Comisia.

- Statul membru care omite să procedeze la această informare prealabilă sau care nu face acest lucru cu întârziere sau în mod insuficient nu-și îndeplinește obligațiile care îi revin în temeiul deciziilor Consiliului menționate anterior, dar această neîndeplinire nu poate să dea naștere unor drepturi în folosul persoanelor particulare, drepturi pe care instanțele naționale trebuie să le protejeze.

5) Faptul că nicio instituție comunitară nu a contestat legalitatea politicii puse în aplicare de către un stat membru nu ar putea avea, în sine, nicio influență asupra compatibilității cu dreptul comunitar a unei politici de restricții cantitative în ceea ce privește exporturile de

petrol către țările terțe și, drept consecință, asupra răspunsului ce trebuie dat întrebărilor adresate de către instanța națională.

Mackenzie Stuart
Koopmans

Due

Bahlmann

Galmot

Bosco

Kakouris

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 18 februarie 1986.

Grefier
P. Heim

Președinte
A. J. Mackenzie Stuart