

PRESUDA SUDA

18. veljače 1986.(*)

„Količinska ograničenja koja je Ujedinjena Kraljevina uvela na izvoz sirove nafte u treće zemlje (Izrael) – Valjanost s obzirom na zajedničku trgovinsku politiku – Valjanost s obzirom na Sporazum između EEZ-a i Izraela”

U predmetu 174/84,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je uputio High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court (Visoki sud, Odjel *Queen's Bench*, Trgovački sud, Ujedinjena Kraljevina), u predmetu koji se pred tim sudom vodi između

Bulk Oil (Zug) AG,

tužitelj,

i

Sun International Limited i Sun Oil Trading Company,

tuženikâ,

o tumačenju primjenljivih odredaba prava Zajednice u svrhu ocjene, s aspekta prava Zajednice, valjanosti politike u pogledu količinskih ograničenja izvoza sirove nafte u treće zemlje, osobito Izrael, koju je Ujedinjena Kraljevina provodila 1981.,

SUD,

u sastavu: lord Mackenzie Stuart, predsjednik, K. Bahlmann, predsjednik vijeća, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, Y. Galmot i C. Kakouris, suci,

nezavisni odvjetnik: sir Gordon Slynn,

tajnik: H. A. Rühl, glavni administrator,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za društvo Bulk Oil, tužitelja u glavnom postupku, Jeremy Lever, *QC*, David Vaughan, *QC*, Michael Mark i Christopher Vajda, koje je ovlastio David Maislish, *Solicitor of the Supreme Court*,
- za društvo Sun Oil, tuženika u glavnom postupku, Adrian Hamilton, *QC*, Francis Jacobs, *QC*, Nicholas Chambers i Peter Brunner, koje su ovlastili Shaw & Croft, *Solicitors*,
- za Ujedinjenu Kraljevinu, John Laws, kojeg je ovlastio R. N. Ricks iz Treasury Solicitor's Departmenta, u svojstvu agenta, i S. Richards, *Barrister*,

- za Komisiju Europskih zajednica, njezin pravni savjetnik John Temple Lang, u svojstvu agenta,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 10. prosinca 1985.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 18. svibnja 1984., koje je Sud zaprimio 4. srpnja 1984., Commercial Court of the Queen's Bench Division of the High Court of Justice (Trgovački sud Odjela Queen's Bench, Visokog suda) uputio je na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u nekoliko prethodnih pitanja o tumačenju primjenljivih odredaba prava Zajednice u svrhu ocjene, s aspekta prava Zajednice, valjanosti politike u pogledu količinskih ograničenja izvoza sirove nafte u treće zemlje, osobito Izrael, koju je Ujedinjena Kraljevina provodila 1981.
- 2 Ta su pitanja postavljena u tijeku postupka između društva Bulk Oil (Zug) AG (u daljnjem tekstu: društvo Bulk), osnovanog u skladu sa švicarskim pravom, i društava Sun International Ltd. i Sun Oil Trading Company (u daljnjem tekstu: društva Sun), koja su osnovana na Bermudima odnosno u Sjedinjenim Američkim Državama.
- 3 Nesporno je da je u skladu s politikom Ujedinjene Kraljevine od siječnja 1979. izvoz sirove nafte podrijetlom iz Ujedinjene Kraljevine bio dopušten samo u države članice Zajednice, države članice Međunarodne agencije za energiju i zemlje s kojima je prije 1979. bio uspostavljen određen „postojeći trgovinski model” (konkretno, Finsku).
- 4 Ta politika Ujedinjene Kraljevine nikad nije bila uređena zakonom ili bilo kojim drugim pravnim aktom, nego je više puta bila priopćena u izjavama ministara. Njome se želio zabraniti izravan i neizravan izvoz sirove nafte u treće zemlje, uz iznimku prethodno navedenih. Naftne kompanije koje su poslovale u Ujedinjenoj Kraljevini bile su obaviještene o politici te su bile pozvane da je poštuju. Od 1979. naftne kompanije, a osobito kompanija British Petroleum, unijele su u svoje tipske ugovore klauzulu o određenišnom mjestu kojom se kupcima branio izvoz nafte igdje drugdje osim u gore navedene države. Dana 31. siječnja 1979. Ujedinjena Kraljevina dostavila je Odboru stalnih predstavnika država članica dokument o svojoj novoj naftnoj politici.
- 5 Ugovorom sklopljenim 13. travnja 1981. društva Sun obvezala su se društvu Bulk prodati veće količine sirove nafte iz britanskog dijela Sjevernog mora. Ugovor je sadržavao klauzulu o određenišnom mjestu koja je glasila kako slijedi: „Određenišno mjesto: određenišno mjesto je slobodno, ali uvijek u skladu s vladinom politikom države izvoznice [...]”. Nakon što su društva Sun utvrdila da je određenišno mjesto na koje je društvo Bulk namjeravalo isporučiti naftu Izrael, društvo British Petroleum, opskrbljivač dotičnom naftom, odbilo je utovariti naftu na brod koji je u tu svrhu odredilo društvo Bulk, uz obrazloženje da je isporuka nafte Izraelu u suprotnosti s politikom Ujedinjene Kraljevine, a tako su postupila i društva Sun. Društvo Bulk obratilo se društvima Sun ističući da su oni na temelju ugovora dužni utovariti naftu za isporuku Izraelu i tvrdeći da se društva Sun u svakom slučaju ne mogu pozivati na politiku Ujedinjene Kraljevine.

6 Spor je potom upućen na arbitražu koja se osobito odnosila na rješavanje pitanja je li politika Ujedinjene Kraljevine u skladu s odredbama Ugovora o EEZ-u i Sporazumom od 11. svibnja 1975. između Europske ekonomske zajednice i Izraela. U svojem pravorijeku od 8. listopada 1982. arbitar je odlučio da se Sporazum EEZ-Izrael ne odnosi na količinska ograničenja izvoza, nego samo uvoza, da izvoz sirove nafte ne ulazi u općepriznati doseg Ugovora ili navedenog sporazuma i da, ako je prema pravu Zajednice dotična politika Ujedinjene Kraljevine nevaljana, onda je i ograničenje u pogledu određivanja mjesta koje su uvela društva Sun ništavno, pa ga nije moguće isticati protiv društva Bulk. Međutim, u konkretnom slučaju arbitar je izjavio da je društvo Bulk prekršilo ugovor i u svojem konačnom pravorijeku od 5. svibnja 1983. odlučio da je društvima Sun dužno platiti naknadu štete u visini više od 12 milijuna američkih dolara.

7 Društvo Bulk je podnijelo žalbu protiv pravorijeka High Court of Justice (Visoki sud). Rješenjem Commercial Court of the Queen's Bench Division (Trgovački sud Odjela *Queen's Bench*) od 18. svibnja 1984. taj je Sud odlučio postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. (a) Treba li Sporazum od 11. svibnja 1975. između Europske ekonomske zajednice i Države Izraela (u daljnjem tekstu: Sporazum), usvojen Uredbom Vijeća br. 1274/75 (u daljnjem tekstu: Uredba), tumačiti tako da:

(i) zabranjuje uvođenje novih količinskih ograničenja ili mjera s istovrsnim učinkom na izvoz između Ujedinjene Kraljevine i Izraela i, ako je odgovor na to pitanje potvrđan,

(ii) zabranjuje uvođenje istih zabrana i mjera na izvoz sirove nafte iz Ujedinjene Kraljevine u Izrael,

(iii) zabranjuje na neki drugi način dvama pojedincima da u ugovor unesu odredbu kojom se zabranjuje izvoz sirove nafte iz Ujedinjene Kraljevine u Izrael u razdoblju od travnja 1981. do uključivo srpnja 1981. (u daljnjem tekstu: relevantno razdoblje)?

(b) Utječu li odredbe Uredbe Vijeća br. 2603/69 na odgovor na to pitanje?

2. Ako je odgovor na to pitanje potvrđan, bi li prema članku 11. Sporazuma i predmetnim uredbama te s obzirom na okolnosti u relevantnom razdoblju bila opravdana mjera u obliku politike (u daljnjem tekstu: politika) za koju se smatra da ju je donijela Ujedinjena Kraljevina, kojom se zabranjuje izvoz sirove nafte iz Sjevernog mora u države koje nisu članice EEZ-a ili Međunarodne agencije za energiju i u države s kojima je u trenutku uvođenja politike bio uspostavljen određen postojeći trgovinski model, pa tako i izravan izvoz sirove nafte iz Sjevernog mora u Izrael? Bi li prema tom članku takva mjera predstavljala sredstvo proizvoljne diskriminacije ili prikriveno ograničenje trgovine između ugovornih strana?

3. Ako je to s obzirom na odgovore na prvo i drugo pitanje relevantno:

(a) Imaju li mjerodavne odredbe Sporazuma i predmetnih uredbi izravan učinak koji pojedincu omogućava da se na njih poziva?

- (b) Može li se pojedinac na njih uopće pozivati u odnosu na drugog pojedinca?
- (c) Može li se pojedinac na njih pozivati u odnosu na drugog pojedinca ako je sporazum sklopljen između ta dva pojedinca, koji sadrži uvjet usklađenosti s politikom države članice, u suprotnosti s tim odredbama?
4. Ako je to s obzirom na odgovore na prvo, drugo i treće pitanje relevantno, je li, s obzirom na Uredbu Vijeća br. 2603/69, usvajanje politike bilo nespojivo s Ugovorom o EEZ-u u cjelini ili samo u dijelu u kojem bi se tom politikom utjecalo na ili zabranio izvoz sirove nafte iz Ujedinjene Kraljevine u Izrael, jer je Ujedinjenoj Kraljevini Ugovorom bilo zabranjeno takvu politiku usvojiti:
- (i) u svakom slučaju ili
- (ii) ako Komisija i/ili Vijeće ministara Europskih zajednica o njoj nisu bili obaviješteni, ako se o njoj nije prethodno s njima savjetovala i/ili ako je Komisija i/ili Vijeće ministara Europskih zajednica nisu odobrili?
5. Ako je usvajanje takve politike bilo nespojivo s Ugovorom:
- (a) Imaju li relevantne odredbe Ugovora izravan učinak koji pojedincu omogućava da se na njih poziva?
- (b) Može li se pojedinac na njih uopće pozivati u odnosu na drugog pojedinca?
- (c) Može li se pojedinac na njih pozivati u odnosu na drugog pojedinca ako je između ta dva pojedinca sklopljen sporazum koji, između ostalog, sadrži uvjet usklađenosti s politikom države članice, a u suprotnosti je s tim odredbama?
6. Utječe li činjenica da ni Vijeće ministara ni Komisija Europskih zajednica nisu osporavali zakonitost politike na odgovore na prethodna pitanja?

Odgovor na prvi dio prvoga pitanja pod točkom 1.(a)

- 8 Tim pitanje nacionalni sud u biti pita treba li se Sporazum od 11. svibnja 1975. između Europske ekonomske zajednice i Države Izraela tumačiti tako da Ujedinjenoj Kraljevini zabranjuje provedbu politike kojom se na izvoz u Izrael uvode nova količinska ograničenja ili mjere s istovrsnim učinkom.
- 9 Prvo treba napomenuti da se provedba politike čiji je konkretan cilj uvođenje količinskih ograničenja izvoza u treće zemlje mora smatrati mjerom s učinkom istovrsnim takvim ograničenjima. Bez obzira na to što nije konkretizirana obvezujućim odlukama za poduzetnike, na takvu politiku ili praksu isto se tako primjenjuju zabrane propisane pravom Zajednice. Čak i mjere vlade države članice koje nisu obvezujuće mogu utjecati na ponašanje poduzetnika u toj državi i tako osujetiti ostvarenje ciljeva Zajednice (vidjeti u tom smislu presudu od 24. studenoga 1982., Komisija/Irska, 249/81, Zb., str. 4005.).
- 10 Sporazum od 20. svibnja 1975. između Zajednice i Države Izraela (SL L 136, str. 1.) imao je za cilj postupno ukidanje glavnih prepreka trgovini između ugovornih strana i promicanje trgovinskog reciprociteta. Njegovim člankom 3. utvrđuje se načelo zabrane uvođenja u trgovini između Zajednice i Izraela bilo kakve nove uvozne carine ili davanja

s istovrsnim učinkom kao i bilo kakvog novog količinskog ograničenja uvoza ili mjere s istovrsnim učinkom. Člankom 4. zabranjuje se uvođenje u trgovini između Zajednice i Izraela ikakve nove izvozne carine ili davanja s istovrsnim učinkom.

- 11 Člankom 11. propisano je da „Sporazum ne isključuje zabrane ili ograničenja uvoza, izvoza ili provoza robe koji su opravdani razlozima javnog morala, javnog poretka ili javne sigurnosti zaštite života ili zdravlja ljudi, životinja ili biljaka, zaštite nacionalnog blaga umjetničke, povijesne ili arheološke vrijednosti, zaštite industrijskog i trgovačkog vlasništva ili propisima koji se odnose na zlato ili srebro. Međutim, te zabrane ili ograničenja ne smiju biti sredstvo proizvoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničavanja trgovine između ugovornih strana.”
- 12 Na temelju članka 12. Sporazuma postupanje poduzetnika ili država kojim se želi ograničiti tržišno natjecanje nespojivo je s pravilnim funkcioniranjem Sporazuma ukoliko mogu utjecati na trgovinu između Zajednice i Izraela. Naposljetku, člankom 25. stavkom 1. Sporazuma određeno je da „će se ugovorne strane suzdržati od svih mjera koje bi mogle ugroziti ostvarivanje ciljeva Sporazuma”.
- 13 Društvo Bulk tvrdi da je nakon usvajanja Uredbe br. 2603/69 od 20. prosinca 1969. o zajedničkim pravilima za izvoz (SL L 324, str. 25.), sklapanje Sporazuma EEZ-Izrael bilo druga mjera Zajednice u odnosu na Izrael u okviru Ugovorom predviđene zajedničke trgovinske politike i da je stoga izvršavanje bilo kakve nadležnosti države članice u tom području bez prethodnog dopuštenja Zajednice zabranjeno. Prema mišljenju društva Bulk, iz preambule Sporazuma i njegova članka 1. proizlazi da je Zajednica područje trgovinskih odnosa između EEZ-a i Izraela iscrpno uredila. To područje obuhvaća ograničenja kako izvoza tako i uvoza te uključuje trgovinu sirovom naftom. Nadalje, zabrana izvoza britanske nafte u Izrael „mogla bi ugroziti ostvarivanje ciljeva Sporazuma”, što je protivno odredbama članka 25. stavka 1. Sporazuma. Naposljetku, sporazumi i usklađena djelovanja koje politika Ujedinjene Kraljevine implicira, osobito uključivanje klauzule o odredišnom mjestu u sve ugovore, u suprotnosti su s člankom 12. stavkom 1. Sporazuma EEZ-Izrael.
- 14 S druge pak strane, društva Sun, Ujedinjena Kraljevina i Komisija tvrde da se Sporazum EEZ-Izrael odnosi samo na ograničenja uvoza i da ne sadrži nikakvu odredbu kojom se zabranjuju količinska ograničenja izvoza ili mjere s istovrsnim učinkom. Ni iz njegove preambule ni iz bilo koje od njegovih odredaba, uključujući članke 1. i 11., nije moguće zaključiti da bi se o tako važnoj klauzuli ugovorne strane mogle dogovoriti prešutno. Tu tezu, tvrde oni, potvrđuje, prvo, usporedba s drugim sporazumima o pridruživanju kojima se izrijekom zabranjuju količinska ograničenja izvoza i, drugo, praksa Suda, osobito presuda od 11. listopada 1979. (Bouhelier i dr., 225/78, Zb., str. 3151.).
- 15 Člankom 3. Sporazuma izrijekom se zabranjuje svako novo količinsko ograničenje uvoza ili nova mjera s istovrsnim učinkom. Što se pak tiče izvoza, člankom 4. samo se zabranjuje uvođenje novih carina ili davanja s istovrsnim učinkom. Ni taj članak ni ijedna druga odredba Sporazuma EEZ-Izrael u trgovini između Zajednice i Izraela ne zabranjuje izrijekom količinska ograničenja izvoza ili mjere s istovrsnim učinkom.
- 16 Nadalje, kao što je Sud prilikom tumačenja analognih odredaba sličnog sporazuma već odlučio u gore navedenoj presudi od 11. listopada 1979. (Bouhelier), iz članka 11., ma koliko on bio dvosmislen, nije moguće zaključiti da bi se o klauzuli kojom se zabranjuju količinska ograničenja izvoza ugovorne strane mogle dogovoriti prešutno. Kao što društva Sun, Ujedinjena Kraljevina i Komisija ispravno navode, zato treba zaključiti da se

Sporazumom ni Zajednici ni državama članicama ne nameće obveza uvođenja ili ukidanja količinskih ograničenja izvoza ili mjera s istovrsnim učinkom.

- 17 Budući da količinska ograničenja izvoza ne ulaze u područje primjene Sporazuma između Zajednice i Države Izraela, argument da je Sporazum lišio države članice nadležnosti uvođenja takvih ograničenja treba odbiti i zaključiti da je pitanje spojivosti mjera kojima se nameću količinska ograničenja izvoza s člancima 11. i 12. te člankom 25. stavkom 1. Sporazuma EEZ-Izrael nerelevantno.
- 18 Posljedično, nije potrebno odgovoriti ni na pitanja pod točkom 1. (a) (ii) i točkom 1. (a) (iii), koja je nacionalni sud postavio samo za slučaj kada bi se Sporazum EEZ-Izrael trebao tumačiti kao sporazum koji državama članicama zabranjuje uvođenje novih količinskih ograničenja ili mjera s istovrsnim učinkom na izvoz u Izrael.
- 19 Stoga na prvi dio pitanja valja odgovoriti da se Sporazumom od 20. svibnja 1975. između Europske ekonomske zajednice i Države Izraela ne zabranjuje uvođenje novih količinskih ograničenja ili mjera s istovrsnim učinkom na izvoz iz države članice u Izrael.

Odgovor na drugi dio pitanja pod točkom 1. (b)

- 20 Tim pitanjem nacionalni sud u biti pita treba li se Uredba br. 2603/69 tumačiti tako da u pogledu izvoza nafte dopušta provedbu politike kao što je ova.
- 21 Člankom 1. Uredbe Vijeća br. 2603/69 od 20. prosinca 1969. o zajedničkim pravilima za izvoz (SL L 324, str. 25.) određeno je da je „izvoz proizvoda iz Europske ekonomske zajednice u treće zemlje slobodan, odnosno ne podliježe nikakvim drugim količinskim ograničenjima osim onih koja se primjenjuju u skladu s odredbama ove uredbe”. U članku 10. pojašnjeno je da „sve dok Vijeće na prijedlog Komisije kvalificiranom većinom ne uvede zajednička pravila za proizvode nabrojene u prilogu ovoj uredbi, na te se proizvode ne primjenjuje načelo slobodnog izvoza iz Zajednice iz članka 1.”. Među tim proizvodima pod oznakama 27.09 i 27.10 nalaze se sirova nafta i nafta.
- 22 Društvo Bulk navodi da članak 113. Ugovora i Uredba br. 2603/69 državi članici zabranjuju da bez posebnog ovlaštenja usvoji i održava politiku kojom se zabranjuje izvoz nafte u određene treće zemlje, uključujući Izrael.
- 23 Na temelju analize prakse Suda u području zajedničke trgovinske politike društvo Bulk ističe da u tom području Zajednica ima isključivu nadležnost i da država članica može usvojiti mjeru samo ako ju je Zajednica za to posebno ovlastila; da zajednička trgovinska politika obuhvaća mjere ograničavanja izvoza u treće zemlje, bez obzira na to je li riječ o količinskim ograničenjima ili mjerama s istovrsnim učinkom; da je politika vlade Ujedinjene Kraljevine bila mjera trgovinske politike čija je svrha bila regulirati izvoz sirove nafte u treće zemlje i da je ona neposredno utjecala na ponašanje poduzetnika; da Zajednica nije izričito ovlastila Ujedinjenu Kraljevinu da provodi tu politiku.
- 24 Prema mišljenju društva Bulk, članak 10. Uredbe br. 2603/69 ne sadrži takvo ovlaštenje. Iz analize preambule Uredbe br. 2603/69 i odredaba te Uredbe kao cjeline proizlazi da se člankom 10. određuju samo iznimke od načela slobodnoga izvoza u treće zemlje utvrđenog člankom 1. u pogledu određenih proizvoda kako bi se spriječilo da po isteku prijelaznoga razdoblja stara nacionalna izvozna ograničenja koja se odnose na proizvode navedene u prilogu postanu nevaljana. U svakom slučaju, te odredbe nisu imale za cilj ili učinak državama članicama dati odriježene ruke u pogledu uvođenja novih izvoznih ograničenja, čak i za proizvod iz priloga Uredbi. Stoga je izvoz sirove nafte ostao unutar

područja primjene Uredbe br. 2603/69 i, posljedično, zajedničke trgovinske politike, što uostalom potvrđuje usvajanje Uredbe Vijeća br. 1934/82 od 12. srpnja 1982., kojom se izmjenjuje Uredba br. 2603/69 i uspostavljaju nova pravila za izvoz sirove nafte (SL L 211, str. 1.).

- 25 Društvo Bulk iz toga zaključuje da bi, da je Vijeće, suprotno tvrdnjama društva Bulk, državama članicama željelo dati odriježene ruke u pogledu uvođenja novih izvoznih ograničenja za bilo koji od proizvoda navedenih u prilogu Uredbi br. 2603/69, takva odredba bila nespojiva s Ugovorom, a osobito njegovim člankom 113., pa stoga nišetna.
- 26 Pozivajući se na ustaljenu praksu Suda, društva Sun, Ujedinjena Kraljevina i Komisija suglasni su da je za donošenje propisa u vezi s izvozom u treće zemlje nadležna isključivo Zajednica. Stoga u pogledu trgovinske politike i dalje vrijedi načelo da države članice nacionalne mjere donose samo ako ih za to posebno ovlaste institucije Zajednice.
- 27 Oni, međutim, smatraju da je glede izvoza u treće zemlje Uredba br. 2603/69 mjera namijenjena provedbi članka 113. Iako se člankom 1. Uredbe utvrđuje opće načelo prema kojem je takav izvoz slobodan, u članku 10. jasno se navodi da to načelo slobodnog izvoza ne vrijedi za proizvode navedene u prilogu Uredbi, uključujući naftu. Zato se Uredbom br. 2603/69 državama članicama koje su uvele količinska ograničenja za izvoz jednog od proizvoda navedenih u prilogu dozvolila izmjena tih ograničenja i donošenje novih dok Vijeće ne donese zajednička pravila za te proizvode, kako je predviđeno člankom 10. Uredbe.
- 28 Prema navodima stranaka, tu tezu potvrđuje i analiza gore navedene Uredbe Vijeća br. 1934/82, kojom se željelo, kao što se navodi u njezinoj preambuli, „pojasniti” područje primjene članaka 1. i 10. Uredbe br. 2603/69. Člankom 1. Uredbe br. 1934/82 određeno je da se načelo slobodnoga izvoza iz Zajednice ne primjenjuje na jedan proizvod, konkretno sirovu naftu, „imajući osobito u vidu međunarodne ugovorne obveze određenih država članica”. Navedeno vrijedi za sve države članice. Dakle, u skladu s tom uredbom sve države članice, bez obzira na to jesu li ili ne u prošlosti već ograničile izvoz nafte, to smiju i smjele su učiniti već i na temelju Uredbe br. 2603/69.
- 29 Treba podsjetiti da se prema članku 113. stavku 1. Ugovora zajednička trgovinska politika treba temeljiti na jedinstvenim načelima, osobito u pogledu izmjena carinskih kvota, sklapanja sporazuma o carinama i trgovini, ujednačavanja mjera liberalizacije, izvozne politike i mjera za zaštitu trgovine.
- 30 Nadalje, kao što je Sud naveo u Mišljenju od 11. studenoga 1975. (Mišljenje br. 1/75, Zb., str. 1355.), „neprihvatljivo je da u području izvozne politike i, općenito, u području zajedničke trgovinske politike, na razini Zajednice kao i na međunarodnoj razini, uz nadležnosti Zajednice postoji i usporedna nadležnost država članica. [...] Prihvatanje takve nadležnosti značilo bi priznanje da u odnosima s trećim zemljama države članice mogu zauzimati stajališta suprotna onima koja namjerava zauzeti Zajednica, čime bi se narušio institucionalni okvir, poljuljalo uzajamno povjerenje unutar Zajednice te onemogućilo Zajednicu da ispunjava svoju zadaću u obrani zajedničkog interesa.”
- 31 Stoga, kao što je Sud zaključio u presudi od 15. prosinca 1976. (Donckerwolke, 41/76, Zb., str. 1921.), treba zaključiti da, budući da je člankom 113. stavkom 1. nadležnost u stvarima trgovinske politike bila u cijelosti prenesena na Zajednicu, nacionalne su mjere trgovinske politike po isteku prijelaznog razdoblja dopuštene samo na temelju posebne ovlasti dane od strane Zajednice.

- 32 Člankom 1. Uredbe br. 2603/69 propisuje se opće pravilo u skladu s kojim je izvoz proizvoda iz Zajednice u treće zemlje slobodan, što znači da za njega ne vrijede količinska ograničenja, uz iznimku onih koja se primjenjuju u skladu s odredbama te uredbe. Člankom 10. Uredbe privremeno se ograničava doseg tog načela s obzirom na određene proizvode dok Vijeće za te proizvode ne uvede zajednička pravila. Propisuje se da se načelo slobodnog izvoza iz Zajednice ne primjenjuje na proizvode navedene u prilogu, uključujući naftu.
- 33 Stoga treba utvrditi, kao što to tvrde društva Sun, Ujedinjena Kraljevina i Komisija, da članak 10. Uredbe br. 2603/69 i prilog toj uredbi predstavljaju takvu posebnu ovlast kojom se državama članicama dopušta uvođenje količinskih ograničenja na izvoz nafte u treće zemlje te da u vezi s tim nije potrebno činiti razliku između već postojećih i naknadno uvedenih količinskih ograničenja.
- 34 Što se tiče argumenta društva Bulk da bi takvo tumačenje članka 10. Uredbe br. 2603/69 značilo da je ta odredba nespojiva s člankom 113. Ugovora, pa stoga ništetna, doista treba podsjetiti da je u svojem mišljenju od 4. listopada 1979. (Mišljenje br. 1/78, Zb., str. 2871.) Sud naveo sljedeće: „U slučaju da organizacija gospodarskih veza Zajednice s trećim zemljama može utjecati na određena područja gospodarske politike poput opskrbe Zajednice sirovinama ili cjenovne politike, kao što je to slučaj upravo s uređenjem međunarodne trgovine sirovinama, to ne predstavlja razlog za isključenje tih područja iz područja primjene propisa o zajedničkoj trgovinskoj politici. Slično tomu, činjenica da neki proizvod može zbog stvaranja sigurnosnih zaliha imati političku težinu ne opravdava isključenje tog proizvoda iz područja zajedničke trgovinske politike.”
- 35 Treba, međutim, istaknuti da se u tom mišljenju Sud bavio samo zabranom općeg i načelnog isključenja određenih proizvoda iz područja primjene zajedničke trgovinske politike, a ne i nadležnošću Vijeća da u okviru svoje margine prosudbe određene proizvode privremeno isključi iz zajedničkih pravila za izvoz.
- 36 Uzimajući u obzir marginu prosudbe koju uživa u tako složenoj gospodarskoj stvari, Vijeće je moglo, a da time ne postupa protivno članku 113., privremeno isključiti proizvod kao što je nafta iz zajedničkih pravila za izvoz u treće zemlje imajući u vidu osobito međunarodne ugovorne obveze određenih država članica te s obzirom na osobite značajke tog proizvoda koji je od ključne važnosti za gospodarstvo države i za funkcioniranje njezinih institucija i javnih službi.
- 37 Stoga na drugi dio prvog pitanja valja odgovoriti da Uredba Vijeća br. 2603/69 od 20. prosinca 1969. o zajedničkim pravilima za izvoz državama članicama ne zabranjuje uvođenje novih količinskih ograničenja ili mjera s istovrsnim učinkom na izvoz nafte u treće zemlje.

Odgovor na drugo i treće pitanje

- 38 Iz gore navedenoga proizlazi da na drugo i treće pitanje nacionalnog suda nije potrebno odgovoriti.

Odgovor na četvrto i peto pitanje

- 39 Imajući u vidu odgovore na gore razmatrana pitanja, ta pitanja valja u biti shvatiti kako slijedi:

- (i) Je li bilo koja druga odredba Ugovora branila Ujedinjenoj Kraljevini da usvoji takvu politiku?
- (ii) Je li prije usvajanja takve politike trebalo o njoj obavijestiti institucije Zajednice ili dobiti njihovo odobrenje te koje su u tom slučaju posljedice?

Ta dva aspekta pitanja bit će razmotrena u slijedu.

Tumačenje drugih odredaba Ugovora

- 40 Društvo Bulk u prvom redu tvrdi da je politika Ujedinjene Kraljevine protivna članku 34. Ugovora. Učinak te politike nije samo zabrana neposrednog izvoza sirove nafte u određena mjesta u koja Ujedinjena Kraljevina ne dopušta izvoz, nego i zabrana izvoza u druge države članice iz kojih bi nafta mogla biti ponovno izvezena u takva određena mjesta. Klauzula o određivanom mjestu, koja je sastavni dio svih britanskih ugovora, predstavlja, dakle, prepreku trgovini unutar Zajednice.
- 41 Treba podsjetiti da se, kao što je Sud zaključio u presudi od 8. studenoga 1979. (Groenvelde/Produktschap voor Vee en Vlees, 15/79, Zb., str. 3409.), članak 34. Ugovora „odnosi na nacionalne mjere čiji je cilj ili učinak posebno konkretno ograničiti izvozne tokove pa tako i uspostaviti različite uvjete za unutarnju trgovinu države članice, s jedne, i njezine izvozne trgovine, s druge strane, na način da se nacionalnoj proizvodnji ili unutarnjem tržištu dotične države osigura posebna prednost na štetu proizvodnje ili trgovine drugih država članica”.
- 42 To nije slučaj s politikom kao što je ova. Ta politika, koja se odnosi samo na izvoz u određene treće zemlje, ne utječe posebno na izvoz u druge države članice i nije namijenjena osiguranju posebne prednosti nacionalnoj proizvodnji ili unutarnjem tržištu dotične države članice.
- 43 Društvo Bulk nadalje tvrdi da je klauzula o određivanom mjestu, koja je sastavni dio britanskih ugovora, i koja upućuje na politiku vlade Ujedinjene Kraljevine, protivna članku 85. Ugovora. To znači da su sporazumi i usklađena djelovanja koji su posljedica politike Ujedinjene Kraljevine, a osobito uključivanje klauzule o određivanom mjestu u sve ugovore, bili sporazumi između poduzetnika čija je svrha bila ograničiti ili narušiti tržišno natjecanje unutar zajedničkog tržišta, i utjecali su na trgovinu među državama članicama. Tako politika Ujedinjene Kraljevine, time što povređuje članak 3. točku (f) te članke 5. i 85. Ugovora, ovlašćuje naftne kompanije, te im čak i nalaže da prekrše članak 85. Ugovora.
- 44 Kao što je upravo rečeno, nije vjerojatno da bi mjera kao što je ova, koja je posebno usmjerena na izvoz nafte u treću zemlju, sama po sebi ograničila ili narušila tržišno natjecanje unutar zajedničkog tržišta. Ona, dakle, ne može utjecati na trgovinu unutar Zajednice ni kršiti članak 3. točku (f) te članke 5. i 85. Ugovora.
- 45 Stoga na prvi dio pitanja valja odgovoriti da članci 34. i 85. Ugovora, ispravno protumačeni, državi članici ne zabranjuju da na temelju članka 10. Uredbe br. 2603/69 usvoji politiku kojom se ograničava ili zabranjuje izvoz nafte u treću zemlju.

Obveza dostave informacija, obavješćivanja ili traženja prethodnog odobrenja

- 46 Društvo Bulk kao prvo ističe da se glavom II. gore navedene Uredbe br. 2603/69, naslovljenom „Postupak Zajednice u vezi s obavješćivanjem i savjetovanjem”, i glavom

III. iste te uredbe, naslovljenom „Zaštitne mjere”, od Ujedinjene Kraljevine zahtijevalo da osobito na temelju članaka 4., 6., 7. i 8. te uredbe, koje treba tumačiti u vezi s člankom 113. Ugovora, prije provedbe dotične politike o tome obavijesti tijela Zajednice i dobije njihovu prethodnu suglasnost.

- 47 Drugo, u vezi s obvezom država članica u pogledu prethodnog obavješćivanja, društvo Bulk poziva se na praksu Suda u području ribarstva, a osobito na presude od 4. listopada 1979. (Francuska Republika/Ujedinjena Kraljevina, 141/78, Zb., str. 2923.), od 10. srpnja 1981. (Komisija/Ujedinjena Kraljevina, 32/79, Zb., str. 2403.) i od 5. svibnja 1981. (Komisija/Ujedinjena Kraljevina, 804/79, Zb., str. 1045.). U tom pogledu ističe da je 6. srpnja 1981. Komisija podnijela Vijeću prijedlog izmjene Uredbe br. 2603/69 kojim bi se, osim za Francusku, iz priloga toj uredbi izbrisala sirova nafta. Analogijom proizlazi da u trenutku kada je Vijeće izrađivalo zajedničku politiku u području koje je Ugovorom pridržano Zajednici, Ujedinjena Kraljevina nije smjela provesti jednostranu mjeru bez prethodnog savjetovanja s Komisijom. U skladu s člancima 5. i 155. Ugovora, samo je Komisija nadležna tu mjeru odobriti ili protiv nje uložiti prigovore ili rezerve koje bi Ujedinjena Kraljevina bila obvezna poštovati.
- 48 Treće, društvo Bulk ističe da se člankom 4. Odluke Vijeća od 9. listopada 1961. (SL 71 od 4. studenoga 1961., str. 1273.) i podstavkom 2. točkom (b) dijela B Priloga Odluci Vijeća od 25. rujna 1962. (SL 90 od 5.10.1962., str. 2353.) od država članica zahtijeva da prije nego što donesu bilo koju mjeru kojom se mijenjaju pravila u vezi s izvozom u treće zemlje, obavijeste tijela Zajednice i s njima se savjetuju.
- 49 Društvo Bulk smatra da nacionalni sud mora priznati izravan učinak nezakonitosti mjera donesenih u suprotnosti s gore navedenim obvezama. Ukoliko je jedina svrha spornih klauzula bila provedba politike Ujedinjene Kraljevine, pojedinac se može u postupku protiv drugog pojedinca koji se vodi pred nacionalnim sudom pozivati na njihovu ništetnost.
- 50 S druge pak strane, društva Sun i Ujedinjena Kraljevina tvrde da u nedostatku izričite odredbe kojom se propisuje obveza obavješćivanja, savjetovanja ili prethodnog odobrenja nije moguće zaključiti da postoji takva implicitna obveza. Sama Uredba br. 2603/69 predstavlja ovlaštenje kojim Zajednica državama članicama dopušta da u pogledu proizvoda navedenih u Prilogu jednostrano i bez prethodnog savjetovanja uvedu količinska ograničenja izvoza u treće zemlje. Nadalje, gore navedene odluke Vijeća iz 1961. i 1962. godine prestale su vrijediti po isteku prijelaznog razdoblja, odnosno 31. prosinca 1969. Analogija s presudama Suda u vezi s politikom u području ribarstva posve je neodgovarajuća jer je u tom području više propisa bilo uvelo izričitu obvezu obavješćivanja institucija Zajednice ili traženja njihovog prethodnog odobrenja. Naposljetku, i u svakom slučaju, čak i da postoji obveza savjetovanja ili obavješćivanja, neispunjavanje te obveze ne bi imalo nikakav izravan učinak u građanskim postupcima između pojedinaca.
- 51 Komisija sa svoje strane ističe da nadležnost koja je do usvajanja politike Zajednice državama članicama bila dodijeljena Uredbom br. 2603/69 podliježe osobito prethodno navedenim odlukama Vijeća od 9. listopada 1961. i 25. rujna 1962., kojima se propisuje savjetovanje o svim izmjenama nacionalnih propisa koji su primjenjivi na izvoz u treće zemlje. Komisija smatra da dokumentom koji je 31. siječnja 1979. Ujedinjena Kraljevina dostavila Odboru stalnih predstavnika nije u cijelosti ispunjena njezina obveza dostave informacija prema članku 4. Odluke Vijeća od 9. listopada 1961. i to s obzirom na tijelo

na koje je dokument bio naslovljen, na nepotpunost dokumenta i činjenicu da je dokument bio dostavljen tek dan nakon što je politika bila usvojena.

52 Međutim, Komisija je mišljenja da, čak i da uz pretpostavku da Ujedinjena Kraljevina nije ispunila svoju obvezu iz Odluke od 9. listopada 1961. u pogledu prethodnog obavješćivanja o svojoj politici, ta obveza ipak nije pravilo prava Zajednice koje u smislu presude Suda od 15. srpnja 1964. (Costa/Enel, 6/64, Zb., str. 1141.) ima izravan učinak jer Odluka iz 1961. ne obvezuje državu članicu da dobije, pa ni da zatraži, odobrenje za predviđene mjere. Naime, čak i nakon savjetovanja predviđenog tom odlukom, država članica može, poštujući svoje druge obveze prema pravu Zajednice, usvojiti svaku politiku koju smatra odgovarajućom. Zato neispunjenje obveze obavješćivanja ne utječe na valjanost politike Ujedinjene Kraljevine s obzirom na pravo Zajednice.

53 Uvodno, Sud smatra da čak i da razne navedene odredbe nameću državama članicama obvezu dostave informacija ili obavješćivanja, nacionalni sud ne pita je li takva obveza u ovom slučaju bila ispunjena, a rješenje nacionalnog suda ne sadrži dovoljno informacija da bi se o tom pitanju moglo odlučiti.

54 Stoga valja utvrditi da se rasprava u okviru prethodnog postupka mora ograničiti na dva pitanja koja će biti razmotrena u slijedu: postojanje obveze dostave informacija, obavješćivanja ili traženja prethodnog odobrenja, te pravne posljedice u postupku pred nacionalnim sudom u slučaju neispunjenja te obveze.

Postojanje obveze dostave informacija, prethodnog obavješćivanja ili traženja prethodnog odobrenja

55 Prvo, iz analize same Uredbe br. 2603/69 proizlazi da nijedna od njezinih odredaba državama članicama ne nameće obvezu dostave informacija ili prethodnog obavješćivanja o mjerama u vezi s proizvodima na koje se primjenjuje članak 10., odnosno proizvodima za koje ne vrijedi načelo slobodnog izvoza. Naime, kao prvo, postupci utvrđeni u glavi III. Uredbe, naslovljenoj „Zaštitne mjere”, po definiciji se ne primjenjuju na proizvode na koje se primjenjuje članak 10. Kao drugo, od odredaba glave II. Uredbe samo članak 2. državama članicama nameće obvezu obavješćivanja Komisije, no ondje predviđen postupak povezan je s usvajanjem zaštitnih mjera iz glave III., pa se stoga ne može odnositi na proizvode na koje se primjenjuje članak 10.

56 Drugo, treba napomenuti da pozivanje na presude Suda u vezi s ribarstvom i mjerama očuvanja koje su donijele države članice nije odgovarajuće. U ovom slučaju nije ispunjen nijedan od uvjeta za primjenu tih presuda: obveza Vijeća da politiku usvoji u određenom roku; nemogućnost Vijeća da ispuni tu obvezu; postojanje komunikacije Komisije koju je Vijeće odobrilo, a prema kojoj se u nedostatku zajedničkih pravila nacionalne mjere mogu donijeti samo u mjeri u kojoj su strogo nužne za postizanje željenog cilja, ako nisu diskriminirajuće, ako su u skladu s Ugovorom i ako je u vezi s njima prethodno bilo zatraženo odobrenje Komisije. Dakle, taj argument društva Bulk nije moguće prihvatiti.

57 Međutim, svaka država članica koja je u relevantnom trenutku namjeravala izmijeniti svoja pravila za izvoz u treće zemlje morala je u skladu s odredbama gore navedenih odluka Vijeća od 9. listopada 1961. i od 25. rujna 1962. i Odlukom Vijeća br. 69/494/EEZ od 16. prosinca 1969. o postupnom ujednačavanju sporazumâ o trgovinskim odnosima između država članica i trećih zemalja te o sklapanju sporazuma Zajednice (SL, posebno izdanje na engleskom jeziku, 1969., (II), str. 603.) prethodno obavijestiti druge države članice i Komisiju. Naime, članak 4. navedene Odluke Vijeća od 9.

listopada 1961. glasi kako slijedi: „Država članica koja namjerava izmijeniti režim liberalizacije u odnosu na treće zemlje mora o tome prethodno obavijestiti druge države članice i Komisiju. U takvim se slučajevima na zahtjev države članice ili Komisije provodi prethodno savjetovanje, osim u žurnim slučajevima kada se savjetovanje provodi naknadno.”

- 58 Točno je da se ta odluka, kao što proizlazi iz njezine preambule, temelji samo na članku 111. Ugovora o izradi zajedničke trgovinske politike u prijelaznom razdoblju. Međutim, članak 1. Odluke Vijeća od 25. rujna 1962. glasi kako slijedi: „Ovime se odobrava program djelovanja u području zajedničke trgovinske politike iz priloga ovoj odluci, a osobito njime određeni ciljevi i postupci predviđeni za njihovo ostvarivanje.” U naslovu B priloga, „Ujednačavanje izvoznih pravila”, određeno je da „se po isteku prijelaznog razdoblja i izvozna politika mora temeljiti na jedinstvenim načelima (članak 113.)” i da „se savjetodavni postupak uveden Odlukom Vijeća od 9. listopada 1961. primjenjuje na svaku mjeru kojom se mijenjaju pravila izvoza u treće zemlje koja su u tom trenutku na snazi u državi članici”. Stoga Odluka Vijeća od 25. rujna 1962., iako se i sama temelji na članku 111. Ugovora, izričito proširuje obvezu država članica u pogledu prethodnog obavješćivanja i na razdoblje nakon isteka prijelaznog razdoblja.
- 59 Konačno, člankom 15. gore navedene Odluke Vijeća od 16. prosinca 1969. određeno je sljedeće: „Odredbe Odluke Vijeća od 9. listopada 1961. o savjetodavnom postupku pri sklapanju sporazuma o trgovinskim odnosima između država članica i trećih zemalja mijenjaju se u mjeri u kojoj nisu u skladu s odredbama ove odluke.” Ta odluka, koja je bila primjenjiva od 1. siječnja 1970., nije sadržavala nijednu odredbu koja bi bila suprotna članku 4. Odluke od 9. listopada 1961. S obzirom na navedeno, treba smatrati da je održala na snazi, koliko je to potrebno, obvezu država članica da obavijeste Komisiju i druge države članice o svakoj planiranoj promjeni pravila o izvozu u treće zemlje.
- 60 Stoga iz odredaba triju gore navedenih odluka Vijeća proizlazi da su čak i nakon isteka prijelaznog razdoblja i donošenja Uredbe br. 2603/69 države članice bile obvezne obavijestiti druge države članice i Komisiju o svakoj izmjeni svojih pravila o izvozu u treće zemlje.

Posljedice neispunjavanja od strane države članice obveze prethodnog obavješćivanja

- 61 Država članica koja propusti prethodno obavijestiti, to učini sa zakašnjenjem ili na neodgovarajući način nije ispunila svoje obveze utvrđene odlukama Vijeća od 9. listopada 1961., 25. rujna 1962. i 16. rujna 1969.
- 62 Treba, međutim, napomenuti da se ta obveza, koja u skladu s gore navedenim odredbama vrijedi za sve države članice, odnosi samo na institucionalne odnose države članice sa Zajednicom i drugim državama članicama. Fizičke i pravne osobe između kojih se vode postupci pred nacionalnim sudovima ne mogu politiku ili mjeru države članice pobijati na osnovi toga što ta država članica navodno nije ispunila svoju obvezu u pogledu prethodnog obavješćivanja drugih država članica i Komisije. Dakle, takvo neispunjenje ne stvara pojedinačna subjektivna prava koja nacionalni sudovi moraju štiti.
- 63 Stoga na četvrto i peto pitanje valja odgovoriti kako slijedi:
- (i) Članak 4. Odluke Vijeća od 9. listopada 1961., u vezi s Odlukom Vijeća od 25. rujna 1962. i člankom 15. Odluke Vijeća od 16. rujna 1969., nalaže državi članici

koja namjerava izmijeniti režim liberalizacije izvoza u treće zemlje da o tome prethodno obavijesti druge države članice i Komisiju.

- (ii) Država članica koja propusti prethodno obavijestiti, to učini sa zakašnjenjem ili na neodgovarajući način nije ispunila svoje obveze utvrđene gore navedenim odlukama Vijeća. Međutim, takvo neispunjenje ne stvara pojedinačna subjektivna prava koja nacionalni sudovi moraju štiti.

Odgovor na šesto pitanje

- 64 Ovim pitanjem nacionalni sud pita utječe li činjenica da ni Vijeće ni Komisija nisu pobijali zakonitost politike Ujedinjene Kraljevine na odgovore na prethodna pitanja.
- 65 Kao što su istaknule stranke glavnog postupka, Ujedinjena Kraljevina i Komisija, valja odgovoriti da činjenica da nijedna institucija Zajednice ne pobija zakonitost politike koju je usvojila država članica sama po sebi ne može utjecati na spojivost politike kao što je ova s pravom Zajednice i, posljedično, na odgovore na pitanja nacionalnog suda.

Troškovi

- 66 Troškovi Ujedinjene Kraljevine i Komisije Europskih zajednica, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

u odgovoru na pitanja koja mu je Rješenjem od 18. svibnja 1984. uputio Commercial Court of the Queen's Bench Division of the High Court of Justice (Visoki sud, Odjel *Queen's Bench*, Trgovački sud) presuđuje sljedeće:

- 1. Sporazum od 20. svibnja 1975. između Europske ekonomske zajednice i Države Izraela ne zabranjuje uvođenje novih količinskih ograničenja ili mjera s istovrsnim učinkom na izvoz iz države članice u Izrael.**
- 2. Uredba Vijeća br. 2603/69 od 20. prosinca 1969. o zajedničkim pravilima za izvoz državi članici ne zabranjuje uvođenje novih količinskih ograničenja ili mjera s istovrsnim učinkom na izvoz nafte u treće zemlje.**
- 3. Članke 34. i 85. Ugovora treba tumačiti tako da oni državu članicu ne sprečavaju da na temelju članka 10. Uredbe br. 2603/69 usvoji politiku kojom se ograničava ili zabranjuje izvoz nafte u treće zemlje.**
- 4. – Članak 4. Odluke Vijeća od 9. listopada 1961., u vezi s Odlukom Vijeća od 25. rujna 1962. i člankom 15. Odluke Vijeća od 16. rujna 1969., od države članice koja namjerava izmijeniti režim liberalizacije izvoza u treće zemlje zahtijeva da o tome prethodno obavijesti druge države članice i Komisiju.**
– Država članica koja propusti prethodno obavijestiti, to učini sa zakašnjenjem ili na neodgovarajući način nije ispunila svoje obveze utvrđene gore navedenim odlukama Vijeća. Međutim, takvo neispunjenje ne stvara pojedinačna subjektivna prava koja nacionalni sudovi moraju štiti.

- 5. Činjenica da nijedna institucija Zajednice ne pobija zakonitost politike koju je usvojila država članica sama po sebi ne može utjecati na spojivost politike kao što je ova s pravom Zajednice i, posljedično, na odgovore na pitanja nacionalnog suda.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 18. veljače 1986.

[Potpisi]

* Jezik postupka: engleski

RADNI PRIJEVOD