5. Die Artikel 34 und 85 EWG-Vertrag hindern einen Mitgliedstaat nicht daran, auf der Grundlage des Artikels 10 der Verordnung Nr. 2603/69 eine Politik zu verfolgen, die die Ausfuhren von Erdöl in ein Drittland beschränkt oder verbietet. Eine solche Politik betrifft nicht besonders Ausfuhren in Mitgliedstaaten und bezweckt nicht, der nationalen Produktion oder dem Binnenmarkt des betroffenen Mitgliedstaats einen besonderen Vorteil zu sichern. Sie ist als solche nicht geeignet, den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes zu beschränken oder zu verfälschen.

6. Selbst nach Ende der Übergangszeit und nach Erlaß der Verordnung Nr. 2603/69 verpflichtet Artikel 4 der Entscheidung des Ministerrats vom 9. Oktober 1961 in Verbindung mit der Entscheidung des Rats vom 25. September 1962 und mit Artikel 15 der Entscheidung des Rates vom 16. September 1969 einen Mitgliedstaat, der Änderungen seiner Regelung der Liberalisierung von Ausfuhren in dritte Länder beabsichtigt, hiervon die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission vorher zu unterrichten. Ein Mitgliedstaat, der diese vorherige Unterrichtung unterläßt oder sie nur verspätet oder ungenügend vornimmt, verletzt seine Verpflichtungen aus diesen Entscheidungen des Rates. Ein solcher Verstoß begründet für die einzelnen keine Rechte, die die nationalen Gerichte zu wahren haben.

7. Auf die Vereinbarkeit einer Politik der mengenmäßigen Beschränkung des Handels mit Drittländern mit dem Gemeinschaftsrecht hat es keinen Einfluß, daß kein Gemeinschaftsorgan die Rechtmäßigkeit der von einem Mitgliedstaat verfolgten Politik bestritten hat.

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIR GORDON SLYNN vom 10. Dezember 1985*

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

In diesem Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag geht es um wichtige Fragen, in deren Mittelpunkt die Vereinbarkeit der Politik mit dem Gemeinschaftsrecht steht, die das Vereinigte Königreich 1981 bei der Ausfuhr von Rohöl — hier nach Israel — verfolgte.

Am 31. Januar 1979 — der Iran hatte die Ausfuhr von Rohöl eingestellt, die Versorgung vieler Staaten war gefährdet — gab der Energieminister des Vereinigten Königreichs in einer schriftlichen Antwort an das Parlament bekannt, wie seine Regierung sich in dieser Krise verhalten wolle. Dabei führte er unter anderem aus: „Die Regierung erwartet, daß Erdölgesellschaften Nordsee-Rohöl auf die Märkte unserer Partner in der Internationalen Energiebehörde und in der Europäischen Gemein-

* Aus dem Englischen übersetzt.

schaft liefern. Diese Erwartung steht der Aufrechterhaltung bestehender entsprechender Handelsbeziehungen außerhalb dieser Gebiete, soweit sie möglich ist, in keiner Weise entgegen." Diese Antwort des Ministers wurde am nächsten Tag dem Ausschuß der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft auf einer Sitzung vorgelegt.

Die 1979 gewählte Regierung bestätigte diese Politik wiederholt. Dabei stellte sie klar, daß sie die Ausfuhr von Rohöl (nicht von Raffinerieprodukten) in Länder mißbilligte, die zu keiner der drei in der schriftlichen Antwort genannten Gruppen gehörten, und zwar unabhängig davon, ob diese Ausfuhren direkt oder über Länder erfolgten, die zu den drei Gruppen gehörten. Eine erschöpfende Liste der Länder, die in die dritte Gruppe fielen, wurde nicht erstellt; jedoch sagte ein Minister dem Parlament am 8. Dezember 1983, daß Finnland und bestimmte karibische Länder dazu gehörten. Israel gehörte zu keiner der drei Gruppen; bereits vor April 1981 sagten Minister dem Parlament mindestens zweimal, daß Ausfuhren nach Israel unerwünscht seien.

Diese Politik fand weder in Gesetzen noch in Rechtsverordnungen ihren Niederschlag. Sie stellte nicht eigentlich ein „Verbot" dar, obwohl sie im vorliegenden Verfahren häufig als solches bezeichnet wurde. Die feste Haltung der Regierung stellte jedoch ohne Zweifel ein wirksames Abschreckungsmittel dar, wie der vorliegende Sachverhalt belegt.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens ist eine schweizerische Aktiengesellschaft; die Beklagten gehören zu einem Konzern, der im Eigentum von Sun and Company, einer Aktiengesellschaft mit Sitz in Delaware, Vereinigte Staaten, steht.

In einem durch Austausch von Fernschreiben am 13. April 1981 geschlossenen Vertrag verpflichteten sich die Beklagten, der Klägerin je Vierteljahr zwei Ladungen von 500 000 bis 550 000 Barrel Brent, Ninian oder Forties Rohöl nach Wahl der Verkäuferin fob Houndpoint oder Sullom Voe zu verkaufen, wobei die erste Ladung Mitte Mai 1981 abgenommen werden sollte. Houndpoint und Sullom Voe liegen im Vereinigten Königreich. Der Vertrag enthielt folgende Klausel:

„Bestimmungsort: nach Wahl, aber immer in Übereinstimmung mit der Regierungspolitik des Exportlandes. Die Regierungspolitik des Vereinigten Königreichs verbietet derzeit Lieferungen nach Südafrika."

Die Klägerin hatte immer beabsichtigt, das Öl nach Israel zu liefern. Am 19. Mai 1981 gab sie der Beklagten die Anweisung „Gibraltar for orders", die letztere ablehnte. Der ursprüngliche Lieferer, BP, verweigerte die Lieferung, als er feststellte, daß Israel das wahre Bestimmungsland war. Am 9. Juli 1981 behandelten die Beklagten den Vertrag mit der Klägerin als beendet; in einem Schiedsgerichtsverfahren vor dem Schiedsrichter Richard Yorke, Q. C., verlangten sie Schadensersatz wegen Vertragsbruches. In einem Zwischenurteil entschied dieser zugunsten der Beklagten, wobei er davon ausging, daß die britische Regierungspolitik nicht gemeinschaftsrechtswidrig war; später setzte er den Schadensersatz auf ungefähr 13 Millionen USD fest. Andererseits führte er aus, er hätte die Beklagten für vertragsbrüchig erklärt, wenn die gemeinschaftsrechtlichen Fragen im Sinne der Klägerin entschieden worden wären. Anschließend wurde die Sache vor den High Court gebracht, damit diese Fragen gemäß Artikel 177 zur Vorabentscheidung vorgelegt werden könnten, da der Schiedsrichter selbst nicht vorlegen konnte. Der High Court hat dem Gerichtshof die folgenden sechs Fragen vorgelegt:

1) a) Stand das Abkommen vom 11. Mai 1975 zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Staat Israel (Abkommen), wie es

durch die Verordnung Nr. 1274/75 des Rates (Verordnung) angenommen wurde, bei richtiger Auslegung

i) der Einführung neuer mengenmäßiger Beschränkungen für Ausfuhren aus dem Vereinigten Königreich nach Israel oder von Maßnahmen gleicher Wirkung, bejahendenfalls

ii) der Einführung solcher Maßnahmen für die Ausfuhr von Rohöl aus dem Vereinigten Königreich nach Israel,

iii) andernfalls der Aufnahme einer Bestimmung in einen Vertrag zwischen Privatpersonen, die die Ausfuhr von Rohöl aus dem Vereinigten Königreich nach Israel in der Zeit vom April 1981 bis zum Juli 1981 (fragliche Zeit) ausschloß,

entgegen?

b) Beeinflußt die Verordnung Nr. 2603/69 des Rates diese Antwort?

2) Bejahendenfalls, wäre eine Maßnahme in der Form einer Regierungspolitik (Regierungspolitik), wie sie nach dem Schiedsurteil vom Vereinigten Königreich verfolgt wurde, wonach die Ausfuhr von Nordsee-Rohöl in andere Länder als die damaligen Mitgliedstaaten der EWG, die Staaten in der Internationalen Energiebehörde und die Staaten, mit denen zur Zeit der Einführung der Regierungspolitik entsprechender Handel getrieben wurde, ausgeschlossen war und die so die direkte Ausfuhr von Nordsee-Rohöl nach Israel ausschloß, nach Artikel 11 des Abkommens und der Verordnung unter den Umständen der fraglichen Zeit gerechtfertigt gewesen? Hätte eine solche Maßnahme ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung oder eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Vertragsparteien nach diesem Artikel dargestellt?

3) Falls dies nach Maßgabe der Antworten auf die Fragen 1 und 2 von Bedeutung ist:

a) Haben die einschlägigen Bestimmungen des Abkommens und der Verordnung unmittelbare Wirkung, so daß sich ein einzelner auf sie berufen kann?

b) Kann sich ein einzelner auf sie überhaupt gegenüber einem anderen einzelnen berufen?

c) Kann sich ein einzelner auf sie gegenüber einem anderen einzelnen dann berufen, wenn die beiden einen Vertrag geschlossen haben, wonach die Regierungspolitik eines Mitgliedstaats zu beachten ist, die diesen Bestimmungen widerspricht?

4) Falls dies nach Maßgabe der Antworten auf die Fragen 1, 2 und 3 von Bedeutung ist, war die Einführung der Regierungspolitik unter Berücksichtigung der Richtlinie Nr. 2603/69 des Rates mit dem EWG-Vertrag entweder gänzlich oder insoweit, als sie die Ausfuhr von Rohöl aus dem Vereinigten Königreich nach Israel zu beeinträchtigen oder zu verhindern trachtete, unvereinbar, weil der EWG-Vertrag dem Vereinigten Königreich die Einführung einer solchen Regierungspolitik entweder

i) gänzlich, oder

ii) dann verbot, wenn die Kommission und/oder der Rat der Europäischen Gemeinschaften nicht zuvor unterrichtet und gehört worden war(en) und/oder zugestimmt hatte(n)?

5) Falls die Einführung einer solchen Regierungspolitik mit dem EWG-Vertrag unvereinbar war:

a) Haben die einschlägigen Bestimmungen des EWG-Vertrages unmittelbare Wirkung, so daß sich ein einzelner auf sie berufen kann?

b) Kann sich ein einzelner auf sie überhaupt gegenüber einem anderen einzelnen berufen?

c) Kann sich ein einzelner auf sie gegenüber einem anderen einzelnen dann berufen, wenn die beiden einen Vertrag geschlossen haben, wonach die Regierungspolitik eines Mitgliedstaats zu beachten ist, die diesen Bestimmungen widerspricht?

6) Beeinflußt es die Antworten auf die obigen Fragen, daß weder der Rat noch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften die Rechtmäßigkeit der Regierungspolitik bestritten hat?

Im Anschluß an ein Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Staat Israel vom 11. Mai 1975 erließ der Rat die Verordnung (EWG) Nr. 1274/75 (ABl. 1975, L 136, S. 1). Ziel dieses Abkommens war es unter anderem, durch die Ausweitung des Warenverkehrs zwischen der EWG und dem Staat Israel die harmonische Entwicklung ihrer Wirtschaftsbeziehungen zu fördern und „durch die Beseitigung von Handelshemmnissen zur harmonischen Entwicklung und zur Ausweitung des Welthandels beizutragen".

Für Einfuhren sieht Artikel 3 ausdrücklich vor, daß im Warenverkehr zwischen der Gemeinschaft und Israel weder neue Einfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung noch neue mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung eingeführt werden. Bestehende Abgaben werden entweder sofort beseitigt oder abgebaut.

Für Ausfuhren werden nach Artikel 4 keine neuen Ausfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung eingeführt. Mengenmäßige Beschränkungen der Ausfuhr werden weder in diesem noch in irgendeinem anderen Artikel ausdrücklich verboten.

Jedoch heißt es in Artikel 11: „Dieses Abkommen steht Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverboten nicht entgegen", die aus bestimmten Gründen gerechtfertigt sind.

Das Vorbringen, diese Wendung setze voraus, daß mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen im übrigen ausgeschlossen seien, wurde vom Gerichtshof bei einem entsprechenden Abkommen mit Spanien, das dieselbe Wendung enthielt, zurückgewiesen (Rechtssache 225/78, Procureur de la République/Bouhelier, Slg. 1979, 3151). Als eine Entsprechung des Artikels 36 EWG-Vertrag in das Abkommen mit Israel aufgenommen wurde, wurde wahrscheinlich übersehen, daß Artikel 3 den Artikeln 12 und 30 EWG-Vertrag Wirksamkeit verlieh, daß aber Artikel 4 nur Artikel 12, nicht aber Artikel 34 Wirksamkeit verlieh. Wie Generalanwalt Capotorti ausführte, „scheint es undenkbar, daß so bedeutende Verbote aus einer Rechtsnorm abgeleitet werden könnten, die einen anderen Gegenstand hat" (S. 3164).

Die Klägerin akzeptiert das. Wenn die Regierungspolitik meines Erachtens auch im Ergebnis „eine mengenmäßige Ausfuhrbeschränkung" im Sinne des EWG-Vertrags darstellte (Rechtssache 249/81, Kommission/Irland, Slg. 1982, 4005, und 222/82, Apple and Pear Development Council/Lewis, Slg. 1983, 403), so verbot das Abkommen mit Israel mengenmäßige Beschränkungen doch weder ausdrücklich noch stillschweigend.

Die Klägerin meint jedoch, die britische Regierungspolitik verstoße gegen Artikel 25 des Abkommens, wonach sich die Vertragsparteien unter anderem „aller Maßnahmen [enthalten], die geeignet sind, die Verwirklichung der Ziele dieses Abkommens zu gefährden".

Betrachtete man ausschließlich die Präambel und Artikel 1 des Abkommens, so ließe sich sagen, die dargelegten Ziele würden gefähr-

det, wenn die Gemeinschaft Ausfuhren der Gemeinschaft oder der Mitgliedstaaten nach Israel verbiete. Jedoch darf man nicht nur auf die Präambel und auf Artikel 1 abstellen. Die Vertragsparteien haben mengenmäßige Beschränkungen der Ausfuhr anders als solche der Einfuhr nicht verboten. Damit wurde die Methode eingegrenzt oder festgelegt, mit der die allgemeinen Ziele des Abkommens zu erreichen sind. Ausfuhrbeschränkungen fallen auch dann nicht unter das Abkommen, wenn sie von der Gemeinschaft oder mit ihrer Zustimmung verhängt werden. Sie können nicht als Maßnahme betrachtet werden, die geeignet ist, die Verwirklichung der Ziele des Abkommens zu gefährden. Auch von der Gemeinschaft nicht genehmigte Ausfuhrbeschränkungen eines Mitgliedstaats sind nicht als solche Maßnahmen anzusehen. Die britische Regierungspolitik verletzte deshalb Artikel 25 des Abkommens nicht.

Auf der Grundlage des Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache 22/70 (Kommission/Rat, Slg. 1971, 263) ist weiter vorgebracht worden, durch die Verordnung Nr. 2603/69 (ABl. L 324, S. 25) und durch das Abkommen mit Israel habe die Gemeinschaft das Gebiet der Handelsbeziehungen zwischen der EWG und Israel geregelt. Auch hier wird insbesondere auf die Präambel und Artikel 1 des Abkommens abgestellt. Den Mitgliedstaaten sei es demgemäß verboten, neue mengenmäßige Beschränkungen für die Ausfuhr von Rohöl nach Israel einzuführen — ein Ergebnis, das der Entscheidung in der Rechtssache Bouhelier nicht widerspreche, bei der es um bereits bestehende Beschränkungen gegangen sei.

Obwohl es in der Rechtssache Bouhelier tatsächlich um bestehende Beschränkungen ging, beruht das Urteil des Gerichtshofes meines Erachtens nicht auf der Unterscheidung zwischen „alten" und „neuen" Beschränkungen. Die Verordnung einmal beiseite gelassen, hat die Gemeinschaft meines Erachtens durch das Abkommen mit Israel nicht das gesamte Gebiet des Handels mit Israel geregelt, da sie die Möglichkeit von Ausfuhrbeschränkungen gerade offenließ. Das Abkommen mit Israel hindert somit einen Mitgliedstaat nicht daran, solche Beschränkungen einzuführen oder eine Politik zu verfolgen, mit der die Ausfuhr von Rohöl nach Israel unterbunden werden soll.

Meines Erachtens machte deshalb das Abkommen EWG—Israel die Politik der britischen Regierung weder ungültig, noch stand es ihr entgegen.

Auf dieser Grundlage braucht nicht untersucht zu werden, ob diese Politik nach Artikel 11 des Abkommens gerechtfertigt war; ist man anderer Auffassung, so sind ähnliche, wenn nicht dieselben, Erwägungen wie nach Artikel 11 der Verordnung Nr. 2603/69 anzustellen; darauf komme ich zurück.

Sollte das Abkommen neue mengenmäßige Beschränkungen für die Ausfuhr nach Israel verbieten, so ließe sich nicht sagen, Rohöl falle nicht unter dieses Abkommen. Sicherlich gilt die Definition der „Waren mit Ursprung" in Artikel 1 Absatz 2 des Protokolls Nr. 3 nicht für Rohöl und andere Erzeugnisse. Daraus, daß Öl für diesen Zweck nicht definiert wurde, folgt jedoch nicht, daß Öl nicht unter das Abkommen fällt; genausowenig folgt ja aus dem Umstand, daß in Artikel 3 der Verordnung Nr. 802/68 des Rates über den Warenursprung (ABl. 1968, L 148, S. 1) keine Definition von Rohöl gegeben ist, daß dieses nicht dem EWG-Vertrag unterliegt. Daß Rohöl unter das Abkommen fällt, ergibt sich a) aus Artikel 5 und Anhang C des Protokolls Nr. 2 zu dem Abkommen, wonach Israel mengenmäßige Beschränkungen auf die Einfuhr von Rohöl gemäß dem Zeitplan in Anhang D zu diesem Protokoll zu beseitigen hat, und b) aus der Verordnung Nr. 2818/77 des Rates (ABl. 1977, L 331, S. 21), die jährliche Plafonds für bestimmte Erzeugnisse „mit Ur-

sprung in Israel" einschließlich, wenn auch nicht von Rohöl, so doch anderer Erdölerzeugnisse, einführt, die sich nicht in der Definition im Protokoll Nr. 3 der „Waren mit Ursprung" finden.

Wäre Artikel 25 Absatz 1 des Abkommens schließlich dahin gehend auszulegen, daß er den Mitgliedstaaten die Einführung mengenmäßiger Ausfuhrbeschränkungen verböte, so wäre diese Verpflichtung doch nicht so klar oder bestimmt, daß sich der einzelne vor den nationalen Gerichten der Mitgliedstaaten darauf berufen könnte. Der Artikel entspricht grosso modo Artikel 5 EWG-Vertrag, auf den sich meines Erachtens der einzelne vor nationalen Gerichten nur berufen kann, wenn auf andere, klarere Artikel Bezug genommen wird (Rechtssachen 78/70, Deutsche Grammophon/Metro, Slg. 1971, 487, 499; 9/73, Schlüter/Hauptzollamt Lörrach, Slg. 1973, 1135, 1161; 141/78, Frankreich/Vereinigtes Königreich, Slg. 1979, 2923, 2942).

An zweiter Stelle ist zu erörtern, ob die Regierungspolitik der Verordnung (EWG) Nr. 2603/69 des Rates zur Festlegung einer gemeinsamen Ausfuhrregelung widerspricht. In den Begründungserwägungen heißt es: „Nach Ablauf der Übergangszeit ist die gemeinsame Handelspolitik nach einheitlichen Grundsätzen zu gestalten; dies gilt unter anderem für die Ausfuhr; ... in sämtlichen Mitgliedstaaten sind die Ausfuhren fast vollständig liberalisiert; daher kann auf Gemeinschaftsebene an dem Grundsatz festgehalten werden, daß die Ausfuhren nach dritten Ländern keinen mengenmäßigen Beschränkungen unterliegen, vorbehaltlich der durch diese Verordnung vorgesehenen Ausnahmen und unbeschadet der Maßnahmen, welche die Mitgliedstaaten gemäß dem Vertrag treffen können ... Es erscheint angebracht, bestimmte Waren vorläufig von der gemeinschaftlichen Liberalisierung auszuschließen, bis der Rat eine gemeinschaftliche Regelung für sie einführt."

Dementsprechend heißt es in den Artikeln 1 und 10 der Verordnung:

„1. Die Ausfuhren der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nach dritten Ländern sind frei, d. h. keinen mengenmäßigen Beschränkungen unterworfen, mit Ausnahme derjenigen, die in Übereinstimmung mit den Vorschriften dieser Verordnung Anwendung finden."

„10. Bis zu dem Zeitpunkt, zu dem der Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit eine gemeinsame Regelung für die im Anhang aufgeführten Waren festlegt, wird der in Artikel 1 enthaltene Grundsatz der freien Ausfuhr auf diese Waren nicht angewandt."

Unter den Positionen 27.09 und 27.10 des Anhangs finden sich Erdöle und Rohöl.

Nur von dieser Verordnung her gesehen, sind die Mitgliedstaaten offenkundig berechtigt, auf die Ausfuhr von Rohöl ihre bestehenden Politiken einschließlich der Beschränkungen anzuwenden. Fraglich ist, ob sie auch nach Erlaß der Verordnung neue Beschränkungen einführen können. Es wird vorgetragen, dies könnten sie nicht. Dabei wird betont, in den Begründungserwägungen werde die Bedeutung einer Prüfung auf Gemeinschaftsebene hervorgehoben. Außerdem ergebe sich aus den Begründungserwägungen, daß sie für alle Erzeugnisse gälten, so daß Artikel 10 Rohöl nicht von der Verordnung ausschließe, sondern nur vorsehe, daß die Liberalisierungsverpflichtung unter anderem nicht für Rohöl gelte. Die Artikel 2 bis 9 gälten hingegen in vollem Umfang für Rohöl.

Die Artikel 2 bis 5 der Verordnung sehen ein gemeinschaftliches Informations- und Konsultationsverfahren vor; sie ermächtigen die Kommission, die Mitgliedstaaten zu ersuchen, ihr statistische Angaben zu machen sowie ihre Ausfuhren nach von der Kom-

mission angegebenen Modalitäten zu überwachen. Nach Artikel 6 kann die Kommission die Ausfuhr eines Erzeugnisses von der Vorlage einer Ausfuhrgenehmigung abhängig machen; nach Artikel 7 kann der Rat geeignete Maßnahmen treffen, um einer durch einen Mangel lebenswichtiger Güter bedingten Krisenlage vorzubeugen oder entgegenzuwirken. Nach Artikel 8, der bis Ende 1974 galt (Verordnung Nr. 2747/72 des Rates, ABl. 1972, L 291, S. 50), konnte ein Mitgliedstaat, der Schutzmaßnahmen für erforderlich hielt, solche nur vorläufig treffen, bis die Kommission einen Beschluß faßte; solange solche Maßnahmen anwendbar waren, war eine Unterrichtung vorzunehmen, um sicherzustellen, daß sie noch gerechtfertigt waren.

Neue Maßnahmen, so wird gesagt, könnten nur gemäß diesen Bestimmungen getroffen werden. Die Artikel 5 bis 9 fänden Anwendung, da Artikel 10 die im Anhang aufgeführten Erzeugnisse nur von dem Grundsatz des Artikels 1 ausnehme. Die Anwendung der Artikel 2 bis 9 schließe er nicht aus.

Bedeutung wird auch dem Umstand beigemessen, daß die im Anhang aufgeführten Erzeugnisse diejenigen sind, für die wenigstens ein Mitgliedstaat Beschränkungen vorsah, und daß Erzeugnisse aus dem Anhang gestrichen wurden, wenn Mitgliedstaaten Beschränkungen aufhoben.

Die Klägerin stützt ihr Vorbringen a) auf die Entscheidung der Kommission 79/365 (ABl. 1979, L 85, S. 44) betreffend die Überwachung der Ausfuhr von rohen Häuten und Fellen von Rindern und Kälbern (in den Anhang aufgenommene Erzeugnisse), die auf Artikel 5 der Verordnung gestützt sei, b) auf die Irland bei seinem Beitritt gemäß Artikel 133 und Anhang 7 der Beitrittsakte eingeräumte beschränkte Ausnahme für die Ausfuhr bestimmter Holzerzeugnisse, die nicht erforderlich gewesen wäre, wenn Irland diese Erzeugnisse frei hätte ausführen können, und c) auf die Verordnung Nr. 1934/82 (ABl. 1982, L 211, S. 1), i) in deren Begründungserwägungen es heißt, „ferner sollte deutlicher festgelegt werden, daß die aufgrund der Artikel 1 und 10 der Verordnung (EWG) Nr. 2603/69 beibehaltenen Beschränkungen nur von den Mitgliedstaaten angewendet werden, die bei den im Anhang aufgeführten Waren genannt sind; hiervon ausgenommen sind einige Erzeugnisse des Energiesektors", und die ii) Artikel 10 dahin gehend neu faßte, daß „der in Artikel 1 enthaltene Grundsatz der freien Ausfuhr auf Gemeinschaftsebene auf die im Anhang aufgeführten Waren im Falle der dort angegebenen Mitgliedstaaten sowie auf die folgenden Waren im Falle aller Mitgliedstaaten nicht angewandt [wird]: 27.09 Erdöl und Öl aus bituminösen Mineralien, roh". Das zeige, daß nur bestehende, nicht aber neue Beschränkungen ausgenommen seien.

Ungeachtet dieser beeindruckenden Argumente ist die Verordnung Nr. 2603/69 meines Erachtens nicht im Sinne der Klägerin zu verstehen. Der Aufbau der Verordnung bereitet Schwierigkeiten; gleichwohl können meines Erachtens für die Zwecke des Artikels 1 drei Gruppen von Ausnahmen „in Übereinstimmung mit den Vorschriften dieser Verordnung Anwendung finden", nämlich: i) diejenigen, die auf einem besonderen Vorgehen der Kommission, des Rates oder eines Mitgliedstaats nach Titel III — Schutzmaßnahmen — beruhen, ii) diejenigen, die sich auf Erzeugnisse beziehen, die gemäß Artikel 10 vom Liberalisierungsgrundsatz ausgenommen sind, und iii) diejenigen, die aus einem der in Artikel 11 genannten Gründe gerechtfertigt sind. Meines Erachtens ist die Annahme unhaltbar, vor 1974, solange also Artikel 8 anwendbar war, habe ein Mitgliedstaat von Artikel 10 erfaßte Ausfuhrbeschränkungen nur im Wege von vorläufigen Maßnahmen nach Artikel 8 einführen oder das Tätigwerden des Rates oder der Kommission nach den Artikeln 6 oder 7 abwarten können. Das würde Artikel

10 bedeutungslos machen. Die Maßnahmen, die nach Titel III ergriffen werden können, treten neben die, die für die vom Liberalisierungsgrundsatz ausgenommenen Erzeugnisse ergriffen werden können. Nach Sinn und Zweck der Verordnung muß Titel III auf Erzeugnisse Anwendung finden, die nicht unter Artikel 10 fallen, hinsichtlich deren aber in Sonderfällen besondere Maßnahmen erforderlich sind.

Folgte man der Gegenmeinung, daß Schutzmaßnahmen nach den Artikeln 6 bis 8 für Erzeugnisse getroffen werden könnten, die im Anhang aufgeführt sind, dann hätte dies den Mitgliedstaaten die Befugnis belassen, unabhängig andere Maßnahmen als die in Titel III genannten zu ergreifen.

Die Artikel 2 bis 4 des Titels II haben gegenüber Titel III im wesentlichen dienende Funktion. Nach Artikel 2 hat ein Mitgliedstaat die Kommission nur zu informieren, wenn seiner Auffassung nach „Schutzmaßnahmen im Sinne von Titel III erforderlich sein könnten". Nach Artikel 3 müssen Konsultationen, soweit hier erheblich, binnen vier Werktagen stattfinden, wenn bei der Kommission die in Artikel 2 erwähnte Information eingegangen ist, wenn also nach Auffassung des Mitgliedstaats Schutzmaßnahmen im Sinne von Titel III erforderlich sein könnten.

Gilt also Titel III für ausgenommene Erzeugnisse nicht, dann können auch die Artikel 2 bis 4 für sie nicht gelten. Können andererseits Maßnahmen nach Titel III für ausgenommene Erzeugnisse getroffen werden, dann gelten die Artikel 2 bis 4 nur, soweit nach Auffassung eines Mitgliedstaats Schutzmaßnahmen „im Sinne von Titel III" erforderlich sein könnten. Das ist nur dann der Fall, wenn ein Mitgliedstaat nicht aufgrund der ihm nach Artikel 10 der Verordnung belassenen Befugnis unabhängig handelt, sondern das Verfahren des Titels III in Gang setzt. Die Verpflichtungen der Artikel 2 bis 4 finden auf Maßnahmen keine Anwendung, die Mitgliedstaaten hinsichtlich von Erzeugnissen ergreifen, die kraft Artikel 10 von der Liberalisierungspolitik ausgenommen sind.

Finden Konsultationen nach Artikel 3 nur nach einer Information gemäß Artikel 2 statt, so läßt sich vertreten, daß Artikel 5 der Verordnung, wonach die Mitgliedstaaten statistische Angaben über ihre Marktlage zu machen und ihre Ausfuhren zu überwachen haben, nur für Erzeugnisse gilt, die nicht im Anhang aufgeführt sind. Ist Artikel 3 andererseits dahin zu verstehen, daß Konsultationen auch ohne Information gemäß Artikel 2 stattfinden können, so läßt sich ebensogut vertreten, daß „Maßnahmen" nach Artikel 5 auf nicht im Anhang aufgeführte Erzeugnisse Anwendung finden können, wenn nur Konsultationen stattfinden, „bevor eine Maßnahme nach Artikel 5 bis 7 getroffen wird".

Da es im vorliegenden Fall nicht um Artikel 5 geht, braucht diese Frage nicht entschieden zu werden. Aufgrund des Vorbringens der Beteiligten bin ich jedenfalls der Meinung, daß Artikel 5 auf im Anhang aufgeführte Erzeugnisse keine Anwendung findet und daß die Kommission Informationen über im Anhang aufgeführte Erzeugnisse auf anderen Wegen erlangen kann.

So gesehen wird klar, warum Artikel 10 nur auf Artikel 1 Bezug nimmt. Eine Bezugnahme auf die übrigen Artikel war überflüssig, weil sie auf Erzeugnisse, die nicht dem Liberalisierungsgrundsatz unterfielen, ohnehin keine Anwendung fanden.

Auch das Vorbringen, das sich auf die irische Beitrittsakte und die Entscheidung 79/365 der Kommission stützt, führt zu keinem anderen Ergebnis. Die Bestimmung über Holzerzeugnisse kann als Kompromißlösung oder zur Klarstellung beim Beitritt eines neuen Mitgliedstaats eingefügt worden sein; beim Beitritt Irlands handelt es sich jedenfalls um eine „alte", nicht um eine

„neue" Beschränkung. Die Entscheidung 79/365 der Kommission war entweder gültig, weil Artikel 5 (nicht notwendigerweise aber auch die anderen Artikel der Titel II und III) auf in den Anhang aufgenommene Erzeugnisse Anwendung findet, oder sie war ungültig.

Auch das Vorbringen, das sich auf die Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1934/82 stützt, steht meiner Auffassung von der richtigen Auslegung der Verordnung Nr. 2603/69 nicht entgegen. Die Wendung „beibehaltene Beschränkungen" kann auch dahin gehend verstanden werden, daß sie nur solche neuen Beschränkungen erfaßt, die die für bestimmte Waren angegebenen Mitgliedstaaten einführen oder die alle Mitgliedstaaten für einige Erzeugnisse des Energiesektors einführen. Der neue Artikel 10 kann seinem Wortlaut nach zweifelsfrei neue Beschränkungen erfassen. Keinesfalls sollte diese Verordnung zur Auslegung der früheren Verordnung herangezogen werden; abgesehen davon wirkt sie sich auch auf den vorliegenden Sachverhalt nicht aus.

Nach alledem war das Vereinigte Königreich nicht zu einer Information nach Artikel 2 der Verordnung Nr. 2603/69 verpflichtet. Artikel 10, sofern gültig, stellte Rohöl von der Liberalisierungspolitik frei; somit konnte das Vereinigte Königreich jedenfalls nach dieser Verordnung die tatsächlich verfolgte Politik einschlagen.

Es ist vorgetragen worden, falls die Regierungspolitik im übrigen gegen das Abkommen oder die Verordnung Nr. 2603/69 verstoße, sei sie jedenfalls nach deren jeweiligem Artikel 11 aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder öffentlichen Sicherheit gerechtfertigt, sofern sie kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung im Sinne des Abkommens darstelle.

Nach dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 270/80 (Polydor/Harlequin Records, Slg. 1982, 329) decken sich diese beiden Artikel nicht unbedingt, auch wenn ihr Wortlaut ähnlich ist. Die Bestimmungen des Abkommens können eine weiterreichende Wirkung haben als die der Verordnung.

Nach dem Urteil vom 10. Juli 1984 in der Rechtssache 72/83 (Campus Oil/Minister für Industrie und Energie, Slg. 1984, 2727) können Einfuhrbeschränkungen für Erdölerzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten nach Artikel 36 EWG-Vertrag aus Gründen der öffentlichen Sicherheit insoweit gerechtfertigt sein, als sie erforderlich sind, um lebenswichtige Lieferungen aufrechtzuerhalten; hierauf wurde Bezug genommen. Der Gerichtshof hat freilich nicht entschieden, daß Artikel 36 die unbeschränkte Befugnis zur Einführung derartiger Beschränkungen gebe; vielmehr dürfen solche Beschränkungen das für die Sicherstellung der Mindestbelieferung Erforderliche nicht überschreiten.

Dieses Urteil ist hier nicht unmittelbar einschlägig, da die Beschränkungen den Handel zwischen Mitgliedstaaten betrafen und Irlands eigenen Bedarf sichern sollten. Im vorliegenden Fall wird nicht vorgetragen, die Beschränkung sei für den Schutz des Ölbedarfs des Vereinigten Königreichs erforderlich; sie solle vielmehr den anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und des Internationalen Energieabkommens helfen, von denen freilich keiner um die Einführung der Beschränkung gebeten hatte. Die aus der Regierungspolitik folgende Beschränkung fand jedenfalls auf Raffinerieerzeugnisse keine Anwendung; vielmehr fördert sie, wie das Vereinigte Königreich in seinen schriftlichen Erklärungen vorträgt, die Anpassung der Raffinerieinfrastruktur innerhalb der beteiligten Staaten mit dem Ziel einer auf Dauer angelegten optimalen Ausnutzung der besonderen Merkmale des Nordsee-Rohöls des Vereinigten Königreichs.

Eine Beschränkung der Rohölausfuhren kann ihrer Art nach aus Gründen der öffentlichen Sicherheit gerechtfertigt werden. Vertretbar ist weiter das Vorbringen, daß die fragliche Politik 1979 gerechtfertigt war, als Öl knapp und die künftigen Lieferungen unsicher waren. 1981 hatte sich die Lage geändert; es bestand ein Überangebot an Rohöl. Da die Lage sich leicht erneut ändern könnte, läßt sich sicher nicht sagen, die Politik sei nicht mehr zu rechtfertigen, da die exakte Lage von 1979 nicht mehr bestehe. Eine längerfristige Sicht mag erforderlich sein. Gleichwohl muß in einer Zeit des Überangebots die Lage neu beurteilt werden; es läßt sich auch nicht vertreten, daß eine einmal aus Gründen der öffentlichen Sicherheit gerechtfertigte Politik dies auf Dauer bleibt. Nur muß diese Frage in erster Linie ein nationales Gericht entscheiden; der Schiedsrichter hat seiner entsprechenden Meinung Ausdruck gegeben. Nach der Aktenlage läßt sich nicht entscheiden, ob die Politik zur fraglichen Zeit noch gerechtfertigt war. Müßte eine Entscheidung gleichwohl getroffen werden, so wäre zu sagen, daß sich aus den dem Gerichtshof vorliegenden Unterlagen nicht ergibt, daß die Beschränkung aus Gründen der öffentlichen Sicherheit des Vereinigten Königreichs im Jahre 1981 gerechtfertigt war. War sie gleichwohl nach Artikel 11 gerechtfertigt, so ließe sich andererseits angesichts der Gründe für die Einführung dieser Politik nicht sagen, daß sie eine willkürliche Diskriminierung darstelle und somit im Ergebnis nicht gerechtfertigt sei.

Weiter wird vorgetragen, die Politik des Vereinigten Königreichs habe in jedem Fall gegen Artikel 113 EWG-Vertrag verstoßen; falls Artikel 10 der Verordnung entsprechend meiner Auffassung auszulegen sei, sei er ungültig.

Im Gesamtzusammenhang des EWG-Vertrages braucht die Bedeutung der Einführung einer „nach einheitlichen Grundsätzen" gestalteten gemeinsamen Handelspolitik „insbesondere für ... den Abschluß von Zoll- und Handelsabkommen, die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, die Ausfuhrpolitik" kaum betont zu werden.

Die Regierungspolitik des Vereinigten Königreichs stellte zweifellos eine handelspolitische Maßnahme dar. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes ist weiter klar, daß die gemeinsame Handelspolitik Aufgabe der Gemeinschaft ist und daß den Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet keine konkurrierenden Befugnisse zustehen, „da durch Artikel 113 Absatz 1 die Zuständigkeit für die Handelspolitik insgesamt auf die Gemeinschaft übertragen worden ist" (Rechtssache 41/76, Donckerwolcke/Procureur de la République, Slg. 1976, 1921, 1937; vgl. auch Rechtssachen 37 und 38/73, Sociaalfonds/Indiamex, Slg. 1973, 1609; Gutachten 1/78, Slg. 1979, 2871). „Die Anerkennung einer [parallelen] Zuständigkeit [der Mitgliedstaaten] würde bedeuten, daß die Mitgliedstaaten in den Beziehungen mit Drittländern eine den Absichten der Gemeinschaft zuwiderlaufende Haltung einnehmen könnten; damit würde das institutionelle Zusammenspiel verfälscht, das Vertrauensverhältnis innerhalb der Gemeinschaft erschüttert und die Gemeinschaft gehindert, ihre Aufgabe zum Schutz des gemeinsamen Interesses zu erfüllen" (Gutachten 1/75, Slg. 1975, 1355, 1364).

Gleichwohl muß die Gemeinschaft die Möglichkeit haben, den Mitgliedstaaten vorläufig zu gestatten, selbständig vorzugehen. Ein solches Vorgehen ist nicht die Inanspruchnahme einer konkurrierenden oder parallelen Zuständigkeit neben der Gemeinschaft; es ist die Ausübung einer von der Gemeinschaft übertragenen oder anerkannten Befugnis.

Die gemeinsame Ausfuhrpolitik der Gemeinschaft ist in der Verordnung Nr. 2603/69 niedergelegt; sie schließt bis auf weiteres die Freiheit der Mitgliedstaaten ein,

für besonders aufgeführte Erzeugnisse selbständig zu handeln. Zu diesen gehört Rohöl; dem ersten Anschein nach konnte daher das Vereinigte Königreich innerhalb der gemeinsamen Politik Beschränkungen verhängen oder eine Politik mit dieser Wirkung verfolgen.

Die Klägerin trägt freilich vor, der Rat habe eine Ermächtigung der hier erteilten Art nicht rechtmäßig erteilen können, da eine solche Ermächtigung nur aufgrund einer Untersuchung des Einzelfalls erteilt werden könne, an der es hier fehle. Der Rat sei somit zum Erlaß des Artikels 10 nicht befugt gewesen.

Soweit ich sehe, ging der Rat davon aus, daß die Mitgliedstaaten für bestimmte Erzeugnisse von in der Regel geringerer wirtschaftlicher Bedeutung bereits Beschränkungen vorsahen; diese wurden vorläufig von der Liberalisierung ausgenommen, wobei beabsichtigt war, durch eine Kürzung der Liste der in den Anhang aufgenommenen Erzeugnisse eine weitergehende Liberalisierung zu erreichen, wie es auch in der Tat geschah. Aus dem im Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Campus Oil genannten Gründen nehmen Rohöl und Erdölerzeugnisse in der derzeitigen Industriegesellschaft eine besondere Stellung ein; dabei gelten für einige Mitgliedstaaten besondere Erwägungen; das ist für Frankreich so, wie sich z. B. aus Vorschlägen zur Änderung des Anhangs ergibt, und das ist für das Vereinigte Königreich so. Zumindest teilweise aus diesen Gründen wurden Rohöl und Erdölerzeugnisse in den Anhang aufgenommen. Natürlich muß dafür Sorge getragen werden, daß die gemeinsame Handelspolitik nicht durch ungerechtfertigte Ausnahmen ausgehöhlt wird; gleichwohl reichen die genannten Gründe aus, um die von der Gemeinschaft in der Verordnung verfolgte Politik zu rechtfertigen. Das Vorbringen der Klägerin, falls der Rat bestimmte Erzeugnisse aus guten Gründen vorübergehend vom Liberalisierungsgrundsatz ausnehmen könne, habe er auch das Recht, alle oder doch so viele Erzeugnisse auszunehmen, daß die Politik auf Null reduziert werde, ist nicht schlüssig. Unternähme der Rat einen solchen Versuch, so müßten andere Überlegungen hinsichtlich seiner Befugnisse Platz greifen. Darum geht es hier aber nicht.

Artikel 10 der Verordnung ist folglich nicht deshalb ungültig, weil der Rat mit seinem Erlaß den Gestaltungsspielraum überschritten hätte, der ihm bei der Festlegung einer gemeinsamen Handelspolitik nach Artikel 113 zukommt.

Zu fragen bleibt noch, ob die Politik sonst rechtswidrig war, weil das Vereinigte Königreich seine diesbezügliche Absicht nicht im vorhinein mitgeteilt oder weil es die Gemeinschaftsorgane vor Festlegung dieser Politik nicht konsultiert hatte. Es wird nicht vorgetragen, daß eine solche vorherige Unterrichtung oder Konsultation stattgefunden habe, obwohl Coreper und damit der Vertreter der Kommission auf der Sitzung am Tag nach der Erklärung im House of Commons von dieser Politik unterrichtet wurden.

Die Kommission beruft sich auf die Entscheidung des Ministerrats vom 9. Oktober 1961 (ABl. 1961, S. 1273) über ein Konsultationsverfahren bei bestimmten handelspolitischen Maßnahmen und auf die Entscheidung des Rats vom 25. September 1962 über ein Arbeitsprogramm auf dem Gebiet der gemeinsamen Handelspolitik (ABl. 1962, S. 2353).

Artikel 4 der Entscheidung vom 9. Oktober 1961 lautet wie folgt:

„Beabsichtigt ein Mitgliedstaat Änderungen seines Liberalisierungsstands gegenüber dritten Ländern, so unterrichtet er vorher die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission.

In diesen Fällen finden vorherige Konsultationen auf Antrag eines Mitgliedstaats oder der Kommission statt, außer in dringenden Fällen, in denen die Konsultationen nachträglich stattfinden."

Das mit der Entscheidung vom 25. September 1962 angenommene Arbeitsprogramm sieht unter anderem folgendes vor: „Das durch Ratsentscheidung vom 9. Oktober 1961 eingeführte Konsultationsverfahren ist bei allen Maßnahmen anzuwenden, welche die zur Zeit in einem Mitgliedstaat in Kraft befindliche Ausfuhrregelung gegenüber den dritten Ländern ändern."

Die Auffassung der Kommission, diese beiden Entscheidungen seien 1979 in Kraft gewesen und seien es auch heute noch, vermag ich nicht zu teilen. Sie waren nur auf Artikel 111 gestützt, der sich auf die Übergangszeit bezieht. Am Ende der Übergangszeit traten sie deshalb mit ihrer Rechtsgrundlage außer Kraft. Das wird bestätigt durch die Begründungserwägungen zu der Entscheidung vom 9. Oktober 1961, die nur auf die Übergangszeit Bezug nehmen. Selbst wenn diese Entscheidungen, wie die Kommission vorträgt, Anwendung fänden, so ist doch die Verpflichtung nach Artikel 4 der Entscheidung vom 9. Oktober 1961 allgemein gehalten. Die Erklärung der britischen Regierung, „die Regierung erwartet ...", wurde am Tag nach ihrer Bekanntgabe mitgeteilt. Wann genau die Politik laufende Geschäfte erfaßte, ist nicht klar. Klar ist, daß die Mitgliedstaaten und die Kommission von ihr wußten und weder einen Antrag auf Konsultationen nach Artikel 4 stellten noch Einwendungen erhoben. Falls überhaupt ein Verzug vorlag, läßt sich nicht sagen, daß er die Politik unwirksam machte. Im übrigen führte die Entscheidung vom 25. September 1962 nach ihrem Titel nur ein Arbeitsprogramm ein. Hinsichtlich mengenmäßiger Ausfuhrbeschränkungen ist nunmehr die Verordnung Nr. 2603/69 an die Stelle der beiden Entscheidungen getreten.

Bezug genommen wurde auf die Verordnung Nr. 388/75 des Rates über die Mitteilung der Ausfuhr von Kohlenwasserstoffen nach Drittländern an die Kommission (ABl. 1975, L 45, S. 1) und die Verordnung Nr. 2678/75 der Kommission (ABl. 1975, L 275, S. 8) zu deren Durchführung. Nach diesen Verordnungen teilen die Mitgliedstaaten jedoch nur die Ausfuhrmengen dieser Erzeugnisse mit, nicht aber die Politik oder die Maßnahmen, die sie hinsichtlich solcher Ausfuhren eingeführt haben oder einführen wollen. Sicherlich heißt es in Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung des Rates: „Die Mitgliedstaaten fügen diesen Mitteilungen gegebenenfalls Erläuterungen bei." Das verpflichtet die Mitgliedstaaten jedoch nicht dazu, zu erklären, warum Ausfuhren in bestimmte Länder unterbleiben.

Bezug genommen wurde weiter auf die Entschließung des Rates vom 9. Juni 1980 über die energiepolitischen Ziele der Gemeinschaft für 1990 und die Konvergenz der Politik der Mitgliedstaaten (ABl. 1980, C 149, S. 1). In Punkt 2 dieser Entschließung ersucht der Rat „die Mitgliedstaaten, der Kommission jährlich ihre energiepolitischen Programme für die Zeit bis 1990 vorzulegen". Damit werden Maßnahmen wie das streitige Ausfuhrverbot erfaßt. Gleichwohl ist diese Entschließung nicht derart, daß sie „auf dem besonderen Gebiet, für das sie gilt, die Mitwirkungspflichten konkretisiert, die die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 5 EWG-Vertrag durch ihren Beitritt zur Gemeinschaft übernommen haben" (Rechtssache 141/78, Frankreich/Vereinigtes Königreich, Slg. 1979, 2923, 2942).

Zu dieser Seite der Rechtssache ist weiter vorgetragen worden, eine Informations- und Konsultationspflicht ergebe sich aus dem Grundsatz, der beispielsweise in den Rechtssachen 804/79 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1981, 1045) und 269/80 (Regina/Tymen, Slg. 1981, 3079) Ausdruck gefunden habe.

In der ersten dieser Rechtssachen ging es um vorläufige Maßnahmen, die der Rat auf dem Gebiet der Erhaltung der Fischbestände erlassen hatte. Die Kommission hatte dem Rat vorgeschlagen, endgültige Maßnahmen nach Artikel 102 der Beitrittsakte zu ergreifen; dieser konnte sich jedoch damals nicht auf solche Maßnahmen einigen. In der Haager Entschließung kam der Rat überein, daß die Mitgliedstaaten vorläufige Maßnahmen ergreifen könnten. „Vor Ergreifen dieser Maßnahmen bemüht sich der betreffende Mitgliedstaat, die Billigung der Kommission zu erhalten, die in allen Phasen dieser Verfahren zu konsultieren ist. Etwaige Maßnahmen dieser Art präjudizieren nicht die Leitlinien, die zur Durchführung der gemeinschaftlichen Maßnahmen ... festgelegt werden." Das Vereinigte Königreich teilte die beabsichtigten Maßnahmen mit und erhielt daraufhin die Auskunft, sie sollten ohne Zustimmung der Kommission nicht eingeführt werden.

In seinem Urteil in der Rechtssache 804/79 entschied der Gerichtshof, daß die Mitgliedstaaten nach Ablauf der Übergangszeit keine selbständige Befugnis zum Erlaß von Erhaltungsmaßnahmen hatten. Angesichts der Untätigkeit des Rates mußten die zum Ende der Übergangszeit geltenden Maßnahmen in Kraft bleiben. In Anbetracht dieser Umstände und der erlassenen Leitlinien entschied der Gerichtshof, daß die Mitgliedstaaten vor Erlaß beliebiger Maßnahmen sich um die Billigung der Kommission bemühen müßten, „die in allen Phasen dieser Verfahren zu konsultieren ist". Sie durften keine Schritte unternehmen, die die Ziele des EWG-Vertrags gefährdeten oder denen Einwände, Vorbehalte oder Bedingungen der Kommission entgegenstanden. Das Vereinigte Königreich hatte keine angemessene Konsultation vorgenommen und die Maßnahmen „trotz der Einwände der Kommission" in Kraft gesetzt.

Wegen der Bedeutung, die die Beklagte jener Rechtssache beimißt, habe ich die dort erheblichen Fragen ausführlich dargestellt, um zu zeigen, wie sehr sich der vorliegende Fall davon unterscheidet. Eine Untätigkeit des Rates, auf die es in der Rechtssache 804/79 entscheidend ankam, liegt hier nicht vor. Dieser hat vielmehr die Verordnung Nr. 2603/69 erlassen. Die Haager Entschließung mit ihrer Konsultationspflicht findet vorliegend keine Entsprechung. Es gibt keine Leitlinien für nach Artikel 10 der Verordnung Nr. 2603/69 ausgenommene Erzeugnisse. Die Kommission hat weder Einwände noch Vorbehalte noch Bedingungen formuliert. Aus den Fischereisachen läßt sich demnach keine Regel ableiten, die auf den vorliegenden Fall anwendbar wäre.

Nach alledem war das Vereinigte Königreich nicht verpflichtet, die Gemeinschaftsorgane oder andere Mitgliedstaaten vor der Festlegung seiner Politik hinsichtlich Rohöl zu konsultieren. Wenn das Vereinigte Königreich auch nach Völkerrechtssitte gehalten war, die Festlegung der Politik mitzuteilen, so wurde es dieser Verpflichtung doch dadurch gerecht, daß es auf der Sitzung des Coreper am Tag nach Abgabe der Erklärung im Parlament davon Mitteilung machte. Bestand entgegen meiner Ansicht die Unterrichtungspflicht nach den Entscheidungen von 1961 und 1962 nach 1969 fort oder ergab sich eine solche Pflicht aus der Verordnung Nr. 2603/69, so wurde auch ihr durch diese Unterrichtung entsprochen.

Die Klägerin trägt weiter vor, die Politik des Vereinigten Königreichs habe gegen Artikel 34 EWG-Vertrag verstoßen, da sie auch auf mittelbare Ausfuhren nach Israel Anwendung gefunden und damit solche Rohölausfuhren in andere Mitgliedstaaten, die nach Israel weiter exportiert werden sollten, unterbunden habe. Hätte die britische Politik das Verschiffen von Öl nach Rotterdam mit der Begründung verhindert,

anderes Öl aus dem Vereinigten Königreich, das sich in den Niederlanden im freien Verkehr befunden habe, sei nach Israel weiterverschifft worden, so wäre dies vorbehaltlich des Artikels 115 möglicherweise eine Verletzung des Artikels 34 gewesen. Daraus folgt jedoch nicht, daß die Politik auch insoweit gegen Artikel 34 verstieß, als sie unmittelbare Ausfuhren nach Israel oder Ausfuhren über einen Drittstaat nach Israel betraf. Die Rechtmäßigkeit der Politik ist an ihrem jeweiligen Anwendungsfall zu messen. Die Politik verletzt nicht als solche Artikel 34, nur weil sie in einer Weise durchgeführt werden könnte, die diesen Artikel verletzt (vgl. verbundene Rechtssachen 314 bis 316/81 und 83/82, Procureur de la République/Waterkeyn, Slg. 1982, 4337). Im vorliegenden Fall war die ursprüngliche Bestimmung „Gibraltar for orders". Gemäß Artikel 227 Absatz 4 EWG-Vertrag ist Gibraltar insoweit als Teil des Vereinigten Königreichs zu betrachten. Eine „Ausfuhrbeschränkung zwischen Mitgliedstaaten" im Sinne des Artikels 34 lag somit nicht vor.

Weiter ist vorgetragen, die Bestimmungsklausel des Vertrages, die auf die Regierungspolitik des Vereinigten Königreichs Bezug nahm, verstoße gegen Artikel 85 EWG-Vertrag. Die Klägerin trägt zusätzlich vor, die Politik verstoße gegen Artikel 85 in Verbindung mit den Artikeln 3 Buchstabe f und 5 EWG-Vertrag sowie gegen die Artikel 12 und 25 Absatz 1 des Abkommens, die die Artikel 5 und 85 EWG-Vertrag widerspiegelten, da sie ein Vorgehen habe fördern sollen und tatsächlich gefördert habe, das diesen Artikeln widersprochen habe.

Meines Erachtens bezweckte der streitige Vertrag zwischen den Parteien weder eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes, noch bewirkte er sie. Er fällt somit nicht unter Artikel 85. Aus denselben Gründen kann die Aufnahme der Bestimmungsklausel in den Vertrag, insoweit sie gemäß der Regierungspolitik erfolgte, keine Verletzung der Artikel 3 Buchstabe f, 5 und 85 EWG-Vertrag durch das Vereinigte Königreich darstellen.

Artikel 12 des Abkommens betrifft die Verhängung mengenmäßiger Ausfuhrbeschränkungen nicht, die in dem Abkommen nicht verboten sind. Es wäre recht ungewöhnlich, auf dem Umweg über Artikel 12 eine Beschränkung einzuführen, die in Artikel 4 des Abkommens bewußt nicht aufgenommen wurde. Aus denselben Gründen kann der Mitgliedstaat Artikel 25 des Abkommens nicht verletzt haben.

Die letzte Frage des High Court geht dahin, ob es die Antworten auf die Fragen beeinflußt, daß weder der Rat noch die Kommission die Rechtmäßigkeit der Regierungspolitik bestritten haben. Ein solches Nichtbestreiten wäre für eine Verletzung des EWG-Vertrags oder des Abkommens ohne Bedeutung (Rechtssache 43/75, Defrenne/Sabena, Slg. 1976, 455, 475). Von Bedeutung wäre es nur, wenn entgegen meiner Ansicht Billigung oder Konsultation notwendig gewesen wären. Dann könnte das Untätigbleiben eine Billigung oder einen Hinweis darauf darstellen, daß keine Konsultation erforderlich war oder für erforderlich gehalten wurde.

Die Frage nach der unmittelbaren Wirkung der Bestimmungen des Abkommens und des EWG-Vertrags stellt sich bei meinem Entscheidungsvorschlag nicht. Da sich der einzelne vor nationalen Gerichten auf hinreichend klare und genaue Bestimmungen einer Richtlinie berufen kann, hätte sich die Klägerin gegebenenfalls vor dem vorlegenden Gericht auf die Ungültigkeit der Verordnung Nr. 2603/69 berufen können. Zu Recht führt Mr. Justice Bingham in seiner Vorlageentscheidung aus:

„Die Bezugnahme auf die ‚Regierungspolitik des Exportlandes' ist als Bezugnahme auf die rechtmäßige Regierungspolitik des

Exportlandes zu verstehen. Das zunächst bestehende Recht der Klägerin, nach Israel auszuführen, konnte nicht durch Bezugnahme auf eine Politik beschränkt werden, die die britische Regierung rechtmäßig nicht festlegen oder verfolgen durfte."

Hätte andererseits entgegen meiner Auffassung nach den Artikeln 2 und 3 der Verordnung Nr. 2603/69 eine Unterrichtungs- oder Konsultationspflicht bestanden, so hätte deren Verletzung die Politik aus Gründen nicht rechtswidrig gemacht, die denen entsprechen, die Generalanwalt Reischl am Ende seiner Schlußanträge in den verbundenen Rechtssachen 181 und 229/78 (Van Paassen/Staatssecretaris van Financiën, Slg. 1979, 2063) vortrug. Könnte weiter dem Abkommen kraft seiner Artikel 4, 11 und 25 ein Verbot von Ausfuhrbeschränkungen entnommen werden, so wäre diese Beschränkung nicht hinreichend klar und genau, um in einem Rechtsstreit zweier Prozeßparteien vor einem nationalen Gericht anwendbar zu sein.

Auf die Artikel 34 und 85 kann sich der einzelne zweifellos berufen. Ob er sich auf Artikel 113 berufen kann, gegebenenfalls unter welchen Umständen, ist eine schwierige Frage, die ich nicht abhandeln werde, da sie sich meines Erachtens nicht stellt.

Demgemäß sollten die Vorlagefragen in etwa wie folgt beantwortet werden:

1) Das Abkommen vom 11. Mai 1975 zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Staat Israel verbot es nicht, nach seinem Inkrafttreten mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen zwischen der Gemeinschaft oder ihren Mitgliedstaaten und Israel einzuführen.

2) Artikel 10 der Verordnung Nr. 2603/69 des Rates ermächtigte die Mitgliedstaaten, nach dem Inkrafttreten der Verordnung mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen für die in den Anhang zu dieser Verordnung aufgenommenen Erzeugnisse zu verhängen. Auf diese Verordnung kann sich ein Vertragspartner gegenüber einem anderen Vertragspartner berufen, wenn in dem Vertrag verlangt wird, daß einer Maßnahme oder Politik eines Mitgliedstaats nachgekommen wird, die dieser gemäß dieser Verordnung ergriffen oder festgelegt hat.

3) Die Artikel 3 Buchstabe f, 5, 34, 85 und 113 EWG-Vertrag verbieten es den Mitgliedstaaten nicht, Ausfuhrbeschränkungen für solche Waren zu verhängen, die jeweils in den Anhang zu dieser Richtlinie aufgenommen sind.

Es ist Sache des nationalen Gerichts, über die Kosten der Parteien des Ausgangsverfahrens zu entscheiden. Die Kommission und das Vereinigte Königreich tragen ihre eigenen Kosten.