5. De artikelen 34 en 85 van het Verdrag beletten een Lid-Staat niet om op de grondslag van artikel 10 van verordening nr. 2603/69 een beleid te voeren dat erop is gericht, de uitvoer van olie naar een derde land te beperken of te verbieden. Een dergelijk beleid raakt immers niet specifiek de uitvoer naar andere Lid-Staten, beoogt niet aan de nationale produktie of de binnenlandse markt van de betrokken Lid-Staat een bijzonder voordeel te verzekeren, en kan evenmin op zichzelf de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt beperken of vervalsen.
6. Ook na afloop van de overgangsperiode en na de vaststelling van verordening nr. 2603/69, moet een Lid-Staat die voornemens is zijn stelsel van liberalisatie van de uitvoer naar derde landen te wijzigen, ingevolge artikel 4 van de beschikking van de Raad van 9 oktober 1961 juncto de beschikking van de Raad van 25 september 1962 en artikel 15 van de beschikking van de Raad van 16 september 1969, de overige Lid-Staten en de Commissie daarvan voorafgaand in kennis stellen. De Lid-Staat die deze voorafgaande kennisgeving achterwege laat of daarvoor eerst later dan wel onvoldoende zorg draagt, voldoet niet aan de krachtens voornoemde beschikkingen van de Raad op hem rustende verplichtingen, doch deze niet-nakoming kan voor particulieren geen rechten in het leven roepen die de nationale rechterlijke instanties moeten beschermen.
7. De omstandigheid dat geen der communautaire instellingen de wettigheid van het door een Lid-Staat gevoerde beleid van beperking van het handelsverkeer met derde landen heeft betwist, heeft als zodanig geen invloed op de verenigbaarheid van dit beleid met het gemeenschapsrecht.

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN van 10 december 1985 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 177 EEG-Verdrag stelt belangrijke vragen aan de orde, met name de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van het beleid dat het Verenigd Koninkrijk in 1981 heeft gevoerd ter zake van de uitvoer van ruwe olie, in casu naar Israël.

Op 31 januari 1979, nadat Iran de uitvoer van ruwe olie had stopgezet en de bevoorrading van vele staten in het gedrang kwam, kondigde de Britse minister van Energievoorziening in een schriftelijk antwoord op een parlementaire vraag de maatregelen aan waarmee de regering de crisis wilde aanpakken. Hij voegde eraan toe: „De regering verwacht van de oliemaatschappijen die ruwe Noordzee-olie uitvoeren, dat zij dit enkel zullen doen naar de landen die deel

* Vertaald uit het Engels.

uitmaken van het Internationaal Energieagentschap en van de Europese Gemeenschap. Deze verwachting doorbreekt geenszins de handhaving, voor zover mogelijk, van de bestaande handelsstromen naar gebieden buiten deze landen." Daags nadat deze verklaring in het Britse parlement was afgelegd, werd een afschrift ervan aan een vergadering van het Comité van Permanente Vertegenwoordigers van de Lid-Staten van de Gemeenschap voorgelegd.

Dit beleid werd van tijd tot tijd bevestigd door ministers in de regering die in 1979 aan de macht kwam. Daarbij werd duidelijk gemaakt, dat de regering de uitvoer van ruwe olie (maar niet van geraffineerde olieprodukten) naar landen die niet tot de in de eerste beleidsverklaring genoemde drie categorieën behoorden, afkeurde, ongeacht of deze uitvoer rechtstreeks werd verricht dan wel via landen die tot een van bedoelde drie categorieën behoorden. Van de landen die onder de derde categorie vielen werd geen volledige lijst gegeven, maar op 8 december 1983 verklaarde een minister voor het parlement, dat Finland en bepaalde landen in het Caraïbisch gebied eronder vielen. Israël viel niet onder een van de drie categorieën en vóór april 1981 bevestigden ministers bij op zijn minst twee gelegenheden voor het parlement, dat uitvoer naar Israël niet werd goedgekeurd.

Dit beleid lag niet vervat in wettelijke bepalingen of in ministeriële verordeningen. Het was geen „verbod" in de strikte zin des woords, hoewel het in de onderhavige procedure vaak zo is genoemd; blijkens de feiten van het onderhavige geschil was de vastberadenheid van de regering evenwel een doeltreffend afschrikmiddel.

Bulk Oil (Zug) AG, verzoekster in het geding voor de Engelse High Court, die het verzoek om een prejudiciële beslissing heeft ingediend, is een vennootschap naar Zwitsers recht; Sun International Limited en Sun Oil Trading Company, verweersters, behoren tot de holding Sun and Company, een vennootschap naar het recht van de staat Delaware (VS).

Ingevolge een contract, gesloten op 13 april 1981 via uitwisseling van telexberichten, verkocht Sun aan Bulk twee ladingen per kwartaal van 500 000-550 000 barrels, naar keuze van verkoper, ruwe Brent-, Ninian- of Forties-olie, te leveren fob Houndpoint of Sullom Voe. Houndpoint en Sullom Voe liggen beide in het Verenigd Koninkrijk. Het contract bevatte de volgende clausule:

„Bestemming: bestemming vrij, maar steeds in overeenstemming met regeringsbeleid van uitvoerend land. Beleid van Britse regering staat thans geen levering aan Zuid-Afrika toe."

Het is steeds Bulks bedoeling geweest, dat de olie naar Israël zou worden verscheept. Op 19 mei 1981 gaf zij Sun de instructies „Gibraltar for orders"; deze kon Sun niet aanvaarden. De eerste leverancier, BP, weigerde te leveren toen hij ontdekte dat de daadwerkelijke bestemming Israël was. Op 9 juli 1981 beschouwde Sun het contract met Bulk als ontbonden en vorderde zij van Bulk schadevergoeding wegens wanprestatie. Het geschil werd ter arbitrage voorgelegd aan de heer Richard Yorke Q.C., die in een tussenbeslissing uitspraak deed ten gunste van Sun met de overweging, dat het Britse regeringsbeleid naar gemeenschapsrecht niet ongeldig was, en de schadevergoeding later op ongeveer 13 miljoen USD bepaalde. Hij overwoog evenwel dat, indien het antwoord op de vragen van gemeenschapsrecht in het voordeel van Bulk was uitgevallen, hij zou hebben beslist dat Sun wanprestatie had geleverd. Daarop werd de zaak aanhangig gemaakt bij de High Court met het oog op een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 177 over deze geschilpunten, daar de arbiter zelf een dergelijk verzoek niet kon indienen. De High Court heeft het Hof de volgende zes vragen voorgelegd:

1) a) Moet de Overeenkomst van 11 mei 1975 tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Staat Israël

(„de Overeenkomst"), zoals gesloten bij verordening nr. 1274/75 van de Raad („de verordening"), worden geacht te verbieden:

i) de invoering van nieuwe kwantitatieve beperkingen of maatregelen van gelijke werking voor de uitvoer tussen het Verenigd Koninkrijk en Israël, en zo ja,

ii) de invoering (van dergelijke beperkingen) voor de uitvoer van ruwe olie uit het Verenigd Koninkrijk naar Israël, en verder

iii) de opneming, in een overeenkomst tussen twee particulieren, van een clausule die de uitvoer van ruwe olie uit het Verenigd Koninkrijk naar Israël in de periode van april 1981 tot en met juli 1981 („de betrokken periode") verhindert?

b) Hebben de bepalingen van verordening nr. 2603/69 van de Raad invloed op de beantwoording van deze vraag?

2) Zo ja, zou een maatregel in de vorm van een beleid („het beleid") dat het Verenigd Koninkrijk zou hebben gevoerd en dat de uitvoer van ruwe Noordzee-olie naar andere landen dan de Lid-Staten van de EEG, landen aangesloten bij het Internationaal Energieagentschap, en landen waarmee ten tijde van de invoering van het beleid een regelmatig handelsverkeer bestond, verbood — en dat dus de rechtstreekse uitvoer van ruwe Noordzee-olie naar Israël verbood —, in de omstandigheden van de betrokken periode gerechtvaardigd zijn geweest volgens artikel 11 van de Overeenkomst en de verordening ? En zou zulk een maatregel een middel tot verkapte discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de overeenkomstsluitende partijen in de zin van genoemd artikel zijn geweest?

3) Voor zover, gezien de antwoorden op de eerste twee vragen, van belang:

a) Hebben de relevante bepalingen van de Overeenkomst en de verordening rechtstreekse werking in die zin, dat een particulier zich erop kan beroepen?

b) Kan een particulier er onder alle omstandigheden een beroep op doen tegenover een andere particulier?

c) Kan een particulier zich er tegenover een andere particulier op beroepen wanneer de twee bedoelde particulieren een contract hebben gesloten dat een clausule bevat die verlangt dat men zich richt naar het beleid van een Lid-Staat, dat in strijd is met bedoelde bepalingen (van de Overeenkomst en de verordening)?

4) Voor zover, gezien de antwoorden op de eerste drie vragen, van belang: Was, gelet op verordening nr. 2603/69 van de Raad, de aanvaarding van het beleid onverenigbaar met het EEG-Verdrag — hetzij volstrekt, hetzij enkel in zoverre het de uitvoer van ruwe olie uit het Verenigd Koninkrijk naar Israël beïnvloedde of verbood — omdat het Verdrag eraan in de weg stond dat het Verenigd Koninkrijk een dergelijk beleid voert

i) onder alle omstandigheden, dan wel

ii) zonder kennisgeving aan en/of overleg met en/of goedkeuring van de Commissie en/of de Raad van Ministers van de Europese Gemeenschappen?

5) Indien de aanvaarding van een dergelijk beleid onverenigbaar was met het Verdrag:

a) Hebben de relevante bepalingen van het Verdrag rechtstreekse werking in die zin, dat een particulier zich erop kan beroepen?

b) Kan een particulier er onder alle omstandigheden een beroep op doen tegenover een andere particulier?

c) Kan een particulier zich er tegenover een andere particulier op beroepen wanneer de twee bedoelde particulieren een contract hebben gesloten dat een clausule bevat die verlangt dat men zich richt naar het beleid van een Lid-Staat, dat in strijd is met bedoelde bepalingen (van het Verdrag)?

6) Is voor het antwoord op de voorgaande vragen van belang, dat de Raad van Ministers en de Commissie van de Europese Gemeenschappen geen bezwaren hebben geuit in verband met de wettigheid van het beleid?

Nadat op 11 mei 1975 tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Staat Israël een Overeenkomst was gesloten, stelde de Raad verordening (EEG) nr. 1274/75 vast (PB 1975, L 136, blz. 1). Met bedoelde Overeenkomst werd onder meer beoogd, de harmonische ontwikkeling van de economische betrekkingen tussen de EEG en Israël te bevorderen en „door opheffing van belemmeringen van het handelsverkeer, bij te dragen tot de harmonische ontwikkeling en de uitbreiding van de wereldhandel".

Wat de invoer betreft, wordt in artikel 3 uitdrukkelijk bepaald dat in het handelsverkeer tussen de Gemeenschap en Israël geen nieuwe rechten of heffingen van gelijke werking en geen nieuwe kwantitatieve invoerbeperkingen of maatregelen van gelijke werking mogen worden ingesteld. Bestaande heffingen worden onmiddellijk afgeschaft of moeten geleidelijk verdwijnen.

Met betrekking tot de uitvoer bepaalt artikel 4, dat geen nieuwe rechten of heffingen van gelijke werking mogen worden ingesteld. Dit noch enig ander artikel bevat een uitdrukkelijk verbod van kwantitatieve uitvoerbeperkingen.

Artikel 11 bepaalt evenwel: „De Overeenkomst vormt geen beletsel voor verboden of beperking van invoer, uitvoer of doorvoer", die op bepaalde gronden gerechtvaardigd zijn.

Het argument als zouden deze bewoordingen impliceren dat kwantitatieve beperkingen daarbuiten verboden zijn, is door het Hof verworpen in verband met een soortgelijke overeenkomst met Spanje, waarin dezelfde bewoordingen voorkwamen (zaak 225/78, Bouhelier, Jurispr. 1979, blz. 3151). Toen een met artikel 36 EEG-Verdrag overeenkomende bepaling in de overeenkomst met Israël werd opgenomen, is waarschijnlijk over het hoofd gezien dat artikel 3 zowel uitvoering gaf aan artikel 12 als aan artikel 30 EEG-Verdrag, maar artikel 4 enkel aan artikel 12 en niet aan artikel 34. Gelijk advocaat-generaal Capotorti opmerkte, is het „ondenkbaar dat zo belangrijke verboden uit een bepaling met een andere inhoud kunnen worden afgeleid" (blz. 3164).

Bulk aanvaardt dit standpunt. Ofschoon het regeringsbeleid mijns inziens neerkomt op een „kwantitatieve uitvoerbeperking" in de zin van het EEG-Verdrag (zaken 249/81, Commissie/Ierland, Jurispr. 1982, blz. 4005 en 222/82, Apple and Pear Development Council/Lewis, Jurispr. 1983, blz. 403), bevatte de Overeenkomst met Israël geen uitdrukkelijk of stilzwijgend verbod van kwantitatieve uitvoerbeperkingen of maatregelen van gelijke werking.

Bulk betoogt evenwel dat het beleid van de Britse regering in strijd is met artikel 25 van de Overeenkomst, dat de overeenkomstsluitende partijen onder meer verplicht om „zich te onthouden van elke maatregel die de verwezenlijking van de doeleinden van de Overeenkomst in gevaar kan brengen".

Let men enkel op de preambule en artikel 1 van de Overeenkomst, dan kan wellicht worden gesteld dat een communautair ver-

bod op uitvoer door de Gemeenschap of de Lid-Staten naar Israël genoemde doelstellingen in gevaar zou brengen. Het is mijns inziens echter onjuist om enkel naar de preambule en artikel 1 te kijken. De overeenkomstsluitende partijen hebben ervoor geopteerd om niet de kwantitatieve beperkingen van de uitvoer, maar enkel die van de invoer te verbieden. Die keuze moet worden gezien als een afbakening of vastlegging van de methode om de algemene doelstelling van de Overeenkomst te verwezenlijken. Uitvoerbeperkingen vallen buiten het toepassingsgebied van de Overeenkomst, ook al zijn zij door of met goedkeuring van de Gemeenschap opgelegd; zij kunnen niet worden aangemerkt als „een maatregel die de verwezenlijking van de doeleinden van de Overeenkomst in gevaar kan brengen". Uitvoerbeperkingen van een Lid-Staat kunnen, ook al zijn zij niet door de Gemeenschap goedgekeurd, evenmin als een dergelijke maatregel worden beschouwd. Mijns inziens was het beleid van de Britse regering niet in strijd met artikel 25 van de Overeenkomst.

Met een beroep op het arrest van het Hof in zaak 22/70 (Commissie/Raad, Jurispr. 1971, blz. 263) is voorts betoogd, dat de Gemeenschap door het vaststellen van verordening nr. 2603/69 (PB 1979, L 324, blz. 25) en het sluiten van de Overeenkomst met Israël het gebied van het handelsverkeer tussen de EEG en Israël heeft betreden. Ook hier is met name verwezen naar de preambule en artikel 1 van de Overeenkomst. Dienovereenkomstig zou het de Lid-Staten verboden zijn, nieuwe kwantitatieve beperkingen op te leggen aan de uitvoer van olie naar Israël, een conclusie die te rijmen valt met het arrest-Bouhelier, waarin het om reeds bestaande beperkingen ging.

Ofschoon het in de zaak Bouhelier inderdaad om reeds bestaande beperkingen ging, is het arrest van het Hof mijns inziens niet gebaseerd op het onderscheid tussen „oude" en „nieuwe" beperkingen. Evenmin ben ik van mening, hoe de situatie krachtens de verordening ook moge zijn, dat de Gemeenschap door de Overeenkomst met Israël het gehele gebied van de handel met Israël aan zich heeft getrokken, nu zij de mogelijkheid van uitvoerbeperkingen juist heeft opengelaten. Bijgevolg staat de Overeenkomst met Israël op zich niet in de weg aan de vaststelling van dergelijke beperkingen door een Lid-Staat of aan een beleid dat erop is gericht, aan de uitvoer van olie naar Israël een einde te maken.

Mijns inziens had de Overeenkomst EEG-Israël dan ook niet de ongeldigheid van het beleid van de Britse regering tot gevolg en stond zij aan dit beleid niet in de weg.

Mitsdien behoeft niet te worden onderzocht, of het beleid gerechtvaardigd was krachtens artikel 11 van de Overeenkomst; ware een dergelijk onderzoek wel noodzakelijk, dan zou dit aanleiding geven tot gelijkaardige, zoniet identieke overwegingen als in het kader van artikel 11 van verordening nr. 2603/69, waarop ik hierna zal ingaan.

Ware ik tot de bevinding gekomen, dat de Overeenkomst nieuwe kwantitatieve beperkingen van de uitvoer naar Israël verbood, dan zou ik mij toch niet hebben aangesloten bij de stelling, dat ruwe olie volledig buiten het toepassingsgebied van de Overeenkomst valt. De definitie van „produkten van oorsprong" in artikel 1, lid 2, van Protocol nr. 3 is stellig niet van toepassing op ruwe olie en andere produkten. Dat in dit verband geen definitie is gegeven van olie, betekent echter niet dat olie van de Overeenkomst is uitgesloten, evenmin als het feit dat in artikel 3 van de gemeenschapsverordening betreffende de oorsprong van goederen (verordening nr. 802/68 van de Raad, PB 1968, L 148, blz. 1) geen definitie van ruwe olie wordt gegeven, betekent dat ruwe olie niet onder het EEG-Verdrag valt. Dat ruwe olie binnen het toepassingsgebied van de Overeenkomst valt, blijkt mijns inziens: a) uit artikel 5 van en bijlage C bij het Protocol nr. 2 bij de Overeenkomst, krachtens welke Israël de kwantitatieve beperkingen bij de invoer van ruwe olie moest afschaffen in het in bijlage D bij dat Protocol neergelegde tempo, en b) uit verordening nr. 2818/77 van de Raad (PB 1977, L 331, blz. 21), die jaarlijkse maxima voorschrijft voor bepaalde produkten „van oorsprong

uit Israël", waaronder weliswaar niet ruwe olie, doch andere aardolieprodukten die niet door de definitie van „produkten van oorsprong" in Protocol nr. 3 worden omvat.

Ook al kan artikel 25, lid 1, van de Overeenkomst tenslotte aldus worden uitgelegd, dat het de vaststelling van kwantitatieve uitvoerbeperkingen door een Lid-Staat verbiedt, dan nog is die verplichting mijns inziens niet zo duidelijk of nauwkeurig, dat particulieren er zich voor de nationale rechterlijke instanties van de Lid-Staten op kunnen beroepen. Het komt in grote lijnen overeen met artikel 5 EEG-Verdrag, dat als zodanig en zonder verwijzing naar andere nauwkeurige artikelen, mijns inziens niet door particulieren voor de nationale rechterlijke instanties kan worden ingeroepen (zaken 78/70, Deutsche Grammophon, Jurispr. 1971, blz. 487, cit. blz. 499; 9/73, Schlüter, Jurispr. 1973, blz. 1135, cit. blz. 1161; en 141/78, Frankrijk/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1979, blz. 2923, cit. blz. 2942).

In de tweede plaats moet worden nagegaan, of het regeringsbeleid in strijd was met verordening (EEG) nr. 2603/69 van de Raad houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke regeling voor de uitvoer. In de considerans wordt gesteld, dat na afloop van de overgangsperiode „de gemeenschappelijke handelspolitiek moet worden gegrond op eenvormige beginselen, onder andere ter zake van de uitvoer". Daar de uitvoer in de Lid-Staten nagenoeg volledig is geliberaliseerd, „is het mogelijk op communautair niveau uit te gaan van het beginsel dat uitvoer naar derde landen aan geen enkele kwantitatieve beperking onderhevig is, behoudens de bij deze verordening toegestane afwijkingen en onverminderd de maatregelen die de Lid-Staten overeenkomstig het Verdrag kunnen treffen"; „bepaalde produkten dienen voorlopig van de communautaire liberalisatie te worden uitgesloten, totdat de Raad een besluit heeft genomen tot instelling van een gemeenschappelijke regeling voor deze produkten". Dienovereenkomstig bepalen de artikelen 1 en 10 van de verordening:

„1. De uitvoer van de Europese Economische Gemeenschap naar derde landen is vrij, hetgeen betekent dat zij niet onderhevig is aan kwantitatieve beperkingen, met uitzondering van die welke overeenkomstig deze verordening worden toegepast."

„10. Totdat de Raad, op voorstel van de Commissie, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een besluit heeft genomen waarbij voor de in de bijlage genoemde produkten een gemeenschappelijke regeling tot stand wordt gebracht, is het in artikel 1 neergelegde beginsel van vrijheid van uitvoer op communautair niveau niet van toepassing op deze produkten."

In de bijlage worden onder de posten 27.09 en 27.10 aardolie en ruwe olie genoemd.

Op het eerste gezicht, wanneer men enkel deze verordening bekijkt, zijn de Lid-Staten volkomen bevoegd om op de uitvoer van ruwe olie hun vigerend beleid, met inbegrip van beperkingen, toe te passen. Kunnen zij na de datum van de verordening nieuwe beperkingen instellen? Betoogd is dat zij daartoe krachtens de verordening niet bevoegd zijn. De nadruk is gelegd op het feit dat in de considerans wordt gewezen op het belang van onderzoek op communautair niveau. Voorts zou uit de considerans duidelijk blijken, dat dit voor alle produkten geldt, zodat artikel 10 ruwe olie niet van het toepassingsgebied van de verordening uitsluit, maar enkel bepaalt dat de verplichting tot liberalisatie onder meer niet voor ruwe olie geldt. Mitsdien zouden alle bepalingen van de artikelen 2 tot en met 9 van toepassing zijn op ruwe olie.

De artikelen 2 tot en met 5 van de verordening bevatten de eisen inzake mededeling en overleg, en machtigen de Commissie om de Lid-Staten te verzoeken, haar statistische gegevens te verschaffen en toezicht te houden volgens een door de Commissie vastge-

stelde procedure. Ingevolge artikel 6 is de Commissie bevoegd, de uitvoer van een produkt afhankelijk te stellen van de overlegging van een uitvoervergunning. Artikel 7 verleent de Raad de bevoegdheid om de nodige maatregelen te treffen om een crisistoestand, veroorzaakt door schaarste aan essentiële goederen, te voorkomen of te ondervangen. Krachtens artikel 8, dat van kracht was tot eind 1974 (verordening nr. 2747/72, PB 1972, L 291, blz. 50), kon een Lid-Staat, wanneer hij vrijwaringsmaatregelen nodig achtte, deze voorlopig zelf vaststellen totdat de Commissie een besluit had genomen en diende, zolang deze maatregelen van kracht waren, overleg plaats te vinden om te verzekeren dat zij nog steeds gerechtvaardigd waren.

Nieuwe maatregelen, zo wordt gezegd, kunnen enkel in overeenstemming met deze bepalingen worden vastgesteld. De artikelen 5 tot en met 9 zouden van toepassing zijn, omdat artikel 10 de in de bijlage genoemde produkten enkel vrijstelt van het beginsel neergelegd in artikel 1. Het zou de toepassing van de artikelen 2 tot en met 9 niet uitsluiten.

Voorts is gewezen op de omstandigheid, dat de in de bijlage genoemde produkten de produkten zijn waarvoor ten minste in één Lid-Staat beperkingen golden, en dat, naarmate de Lid-Staten beperkingen hebben afgeschaft, produkten uit de bijlage zijn geschrapt.

Tot staving van dit argument beroept Bulk zich op: a) de op artikel 5 van de verordening gebaseerde beschikking nr. 79/365 van de Commissie (PB 1979, L 85, blz. 44) met betrekking tot het toezicht op de uitvoer van ongelooide huiden en vellen van kalveren en runderen (produkten die in de bijlage worden genoemd); b) de beperkte afwijking die Ierland krachtens artikel 133 en bijlage VII van de Toetredingsakte bij zijn toetreding werd toegestaan met betrekking tot uitvoer van bepaalde houtprodukten (die in de bijlage worden genoemd), welke afwijking niet nodig zou zijn geweest indien Ierland die produkten vrij mocht uitvoeren; en c) verordening nr. 1934/82 (PB 1982, L 211, blz. 1) krachtens i) de considerans waarvan „duidelijker moet worden aangegeven dat de op grond van de artikelen 1 en 10 van verordening (EEG) nr. 2603/69 gehandhaafde beperkingen slechts worden toegepast door de Lid-Staten die vermeld staan in de kolom naast de in de bijlage opgenomen produkten, met uitzondering van bepaalde produkten uit de energiesector", en waarvan ii) artikel 10 is vervangen door een nieuw artikel, volgens hetwelk „het in artikel 1 neergelegde beginsel van vrijheid van uitvoer op communautair niveau niet van toepassing is op deze produkten voor de in bijlage vermelde Lid-Staten, en voor alle Lid-Staten evenmin op de volgende produkten: 27.09 ruwe aardolie en ruwe oliën uit bitumineuze mineralen". Hieruit zou blijken dat enkel de bestaande beperkingen zijn vrijgesteld en nieuwe beperkingen niet.

Ondanks het gewicht van Bulks argumenten, kan verordening nr. 2603/69 mijns inziens niet worden gelezen zoals Bulk dit doet. De structuur van de verordening levert moeilijkheden op, maar het komt mij voor dat in de zin van artikel 1 drie categorieën uitzonderingen overeenkomstig deze verordening „zouden kunnen worden toegepast", te weten: i) die welke afhankelijk zijn van een specifiek optreden van de Commissie, de Raad of een Lid-Staat krachtens titel III („Vrijwaringsmaatregelen"); ii) die met betrekking tot produkten waarop ingevolge artikel 10 het liberalisatiebeginsel niet van toepassing is; en iii) die welke op een van de in artikel 11 genoemde gronden gerechtvaardigd zijn. Mijns inziens kan onmogelijk worden volgehouden dat een Lid-Staat tot eind 1974, toen artikel 8 verviel, voor in artikel 10 bedoelde produkten geen nieuwe uitvoerbeperkingen kon instellen dan bij wege van voorlopige maatregelen krachtens artikel 8, of moest wachten tot de Raad of de Commissie krachtens de artikelen 6 of 7 waren opgetreden. Dit zou artikel 10 volle-

dig uithollen. De maatregelen die op grond van titel III mogen worden getroffen, komen bovenop die welke mogen worden vastgesteld met betrekking tot produkten die van het liberalisatiebeginsel zijn vrijgesteld. De bedoeling van de verordening zal zijn, dat titel III van toepassing is op goederen die niet onder artikel 10 vallen, maar ten aanzien waarvan in bijzondere situaties specifieke maatregelen noodzakelijk zijn.

Ware ik tot de tegenovergestelde conclusie gekomen, te weten dat met betrekking tot in de bijlage genoemde goederen vrijwaringsmaatregelen als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 8 kunnen worden getroffen, dan zou dit de Lid-Staten in mijn ogen niet beroven van hun discretionaire bevoegdheid om eigenmachtig op te treden en andere dan de in titel III genoemde maatregelen vast te stellen.

Ik lees de artikelen 2, 3 en 4 van titel II aldus, dat zij in wezen ondergeschikt zijn aan titel III. Enkel wanneer een Lid-Staat oordeelt dat „vrijwaringsmaatregelen in de zin van titel III noodzakelijk kunnen zijn", is hij ingevolge artikel 2 verplicht zulks aan de Commissie mede te delen. Krachtens artikel 3 moet overleg plaatsvinden — voor zover hier van belang — binnen vier werkdagen nadat de Commissie de in artikel 2 bedoelde mededeling heeft ontvangen (dat wil zeggen, wanneer de Lid-Staat oordeelt dat vrijwaringsmaatregelen in de zin van titel III noodzakelijk kunnen zijn).

Indien derhalve titel III niet geldt voor uitgezonderde produkten, dan kunnen de artikelen 2, 3 en 4 er evenmin op worden toegepast. Kunnen daarentegen met betrekking tot die produkten maatregelen worden vastgesteld als bedoeld in titel III, dan zijn de artikelen 2, 3 en 4 enkel van toepassing wanneer een Lid-Staat oordeelt dat „vrijwaringsmaatregelen in de zin van titel III noodzakelijk kunnen zijn". Dat zou enkel het geval zijn wanneer een Lid-Staat, in plaats van eigenmachtig te handelen op grond van de discretionaire bevoegdheid die de verordening hem ingevolge artikel 10 heeft gelaten, de in titel III bedoelde maatregelen op gang brengt. Mijns inziens gelden de in de artikelen 2, 3 en 4 neergelegde verplichtingen niet voor stappen die een Lid-Staat onderneemt met betrekking tot produkten die krachtens artikel 10 buiten het liberalisatiebeleid zijn gehouden.

Men kan staande houden dat, indien overleg als bedoeld in artikel 3 afhankelijk is van een mededeling krachtens artikel 2, artikel 5 van de verordening, op grond waarvan de Lid-Staten gehouden zijn statistische gegevens over de ontwikkeling van de markt te verschaffen en toezicht te houden op de uitvoer, enkel van toepassing kan zijn op niet in de bijlage genoemde produkten. Dient artikel 3 daarentegen aldus te worden gelezen, dat het overleg niet afhankelijk is van een mededeling krachtens artikel 2, dan kan evenzeer worden gesteld, dat „maatregelen" krachtens artikel 5 op niet in de bijlage genoemde produkten kunnen worden toegepast op voorwaarde dat overleg plaatsvindt „vóórdat enige maatregel krachtens de artikelen 5 tot en met 7 wordt ingevoerd". Daar artikel 5 in het onderhavige geval niet ter discussie staat, behoeft dit probleem niet te worden beslecht. Ware dit wel nodig, dan zou ik op basis van de aangevoerde argumenten concluderen dat artikel 5 niet van toepassing is op in de bijlage genoemde produkten, en dat de Commissie de informatie betreffende de in de bijlage genoemde produkten via andere kanalen kan krijgen.

Uit het voorgaande blijkt duidelijk, waarom artikel 10 enkel naar artikel 1 verwijst. Het was onnodig om naar de andere artikelen te verwijzen, daar deze hoe dan ook niet van toepassing waren op produkten waarvoor het liberalisatiebeginsel niet gold.

Op grond van de argumenten ontleend aan de Ierse Toetredingsakte of aan beschikking nr. 79/365 van de Commissie zou het onderhavige geschilpunt mijns inziens niet anders moeten worden beslecht. De bepaling met betrekking tot houtprodukten kan zijn opgenomen als een tussenoplossing of voor meer duidelijkheid bij de toetreding van een nieuw lid; op het moment van de toetreding van Ierland was het in elk geval een „oude"

en geen „nieuwe" beperking. Beschikking nr. 79/365 was ofwel geldig vastgesteld, omdat artikel 5 (maar niet noodzakelijkerwijs de andere artikelen van de titels II en III) op de in de bijlage genoemde produkten van toepassing was, of zij was ongeldig.

Het aan de considerans van verordening nr. 1934/82 ontleende argument kan evenmin afdoen aan wat ik als de juiste lezing van verordening nr. 2603/69 beschouw. De woorden „gehandhaafde beperkingen" kunnen aldus worden uitgelegd, dat daaronder ook vallen nieuwe beperkingen die slechts door de vermelde Lid-Staten met betrekking tot specifieke produkten, of door alle Lid-Staten met betrekking tot bepaalde produkten uit de energiesector zijn ingevoerd. De bewoordingen van artikel 10 kunnen zonder meer nieuwe beperkingen omvatten. Men kan zich in geen geval op deze verordening baseren voor de uitlegging van de vroegere verordening; bovendien is zij niet van invloed op de feiten die in casu ter discussie staan.

Mitsdien was het Verenigd Koninkrijk mijns inziens niet verplicht tot mededeling krachtens artikel 2 van verordening nr. 2603/69. Artikel 10, aangenomen dat het geldig was vastgesteld, hield ruwe olie buiten het liberalisatiebeleid; wat deze verordening betreft, stond het het Verenigd Koninkrijk vrij, een beleid te voeren als het in casu heeft vastgesteld.

Betoogd is dat, zo het regeringsbeleid anderszins in strijd was met de Overeenkomst of met verordening nr. 2603/69, het niettemin krachtens artikel 11 van de Overeenkomst en van de verordening gerechtvaardigd zou zijn uit hoofde van de openbare orde of de openbare veiligheid, tenzij het een middel tot willekeurige discriminatie in de zin van de Overeenkomst vormde.

Gezien het arrest van het Hof in zaak 270/80 (Polydor, Jurispr. 1982, blz. 329) hebben deze twee artikelen, hoewel zij in overeenkomstige bewoordingen zijn geformuleerd, wellicht niet dezelfde draagwijdte. De bepalingen van de Overeenkomst kunnen verdergaande gevolgen hebben dan die van de verordening.

Verwezen is naar het arrest van 10 juli 1984 in zaak 72/83 (Campus Oil, Jurispr. 1984, blz. 2727), waarin het Hof heeft geoordeeld dat een beperking van de invoer van aardolieprodukten uit andere Lid-Staten om redenen van openbare veiligheid gerechtvaardigd kan zijn op grond van artikel 36 EEG-Verdrag, voor zover de beperking noodzakelijk is voor de handhaving van de bevoorrading met produkten die van wezenlijk belang zijn. In die zaak zei het Hof evenwel niet dat artikel 36 een onbeperkte bevoegdheid tot het opleggen van dergelijke beperkingen verleende; de opgelegde beperkingen mochten niet verder gaan dan nodig was om een minimale bevoorrading te waarborgen.

Genoemde uitspraak is niet rechtstreeks van belang in het onderhavige geval, daar de beperkingen de handel tussen de Lid-Staten betroffen en waren opgelegd om de eigen behoeften van Ierland veilig te stellen. In casu is niet gesteld dat de beperking noodzakelijk was om de oliebehoeften van het Verenigd Koninkrijk veilig te stellen; zij dient veeleer de andere Lid-Staten van de Gemeenschap en de leden van het Internationaal Energieagentschap, die kennelijk geen van allen om de instelling van deze beperking hadden gevraagd, bij te staan. De in het regeringsbeleid vervatte beperking gold in elk geval niet voor geraffineerde aardolieprodukten; integendeel, het beleid „is erop gericht de raffinage-infrastructuur in de deelnemende landen aldus te doen aanpassen dat op doorlopende wijze optimaal gebruik kan worden gemaakt van de bijzondere kenmerken van de Britse ruwe Noordzee-olie" (schriftelijke verklaring van het Verenigd Koninkrijk).

Dat een beperking van de uitvoer van ruwe olie gerechtvaardigd kan zijn uit hoofde van de openbare veiligheid, ligt voor de hand. Bovendien valt er wel iets te zeggen voor de stelling, dat dit beleid gerechtvaardigd was in 1979, toen er een tekort aan olie was en er onzekerheid bestond over de bevoorrading in de toekomst. Rond 1981 was de toestand veranderd en bestond er een overschot aan ruwe olie. Ik aanvaard het argument dat, aangezien de toestand gemakkelijk opnieuw kon veranderen, niet kon worden gesteld dat de situatie niet meer helemaal dezelfde was als in 1979 en het beleid derhalve niet langer gerechtvaardigd was. Een „langere termijn"-visie is hier op haar plaats. In een periode van overschot moet de toestand evenwel opnieuw worden beoordeeld en men kan evenmin volhouden dat wanneer een beleid eenmaal gerechtvaardigd is uit hoofde van de openbare veiligheid, dit te eeuwigen dage zo blijft. Dit is een probleem dat in de eerste plaats door de nationale rechter moet worden beslecht en in casu heeft de scheidsman zijn standpunt dienaangaande te kennen gegeven. Op basis van de gegevens waarover het Hof beschikt kan mijns inziens niet worden uitgemaakt, of dit beleid op het betrokken tijdstip nog steeds gerechtvaardigd was. Indien dit punt thans moest worden beslecht, zou ik uit de gegevens waarover het Hof beschikt concluderen dat niet blijkt, dat de beperking in 1981 gerechtvaardigd was uit hoofde van de openbare veiligheid van het Verenigd Koninkrijk. Zo het beleid evenwel op een andere grond onder artikel 11 zou vallen, zou het, gezien de redenen waarom het is vastgesteld, daaraan niet weer kunnen worden onttrokken op grond dat het een willekeurige discriminatie zou vormen.

Voorts is betoogd dat het beleid van het Verenigd Koninkrijk in elk geval in strijd was met artikel 113 EEG-Verdrag, en dat artikel 10 van de verordening ongeldig is indien het de gevolgen heeft die er mijns inziens aan moeten worden toegekend.

In de context van het hele Verdrag behoeft het belang van de vaststelling, na afloop van de overgangsperiode, van een gemeenschappelijke handelspolitiek „gegrond op eenvormige beginselen met name wat betreft het sluiten van tarief- en handelsakkoorden, het eenvormig maken van liberalisatiemaatregelen, de uitvoerpolitiek..." nauwelijks te worden beklemtoond.

Het is duidelijk dat het beleid van de regering van het Verenigd Koninkrijk een handelspolitieke maatregel was. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt ook duidelijk, dat de gemeenschappelijke handelspolitiek tot het domein van de Gemeenschap behoort en dat de Lid-Staten ter zake geen overeenkomstige bevoegdheden bezitten; „krachtens artikel 113, lid 1, is de bevoegdheid op het gebied van de handelspolitiek volledig overgedragen aan de Gemeenschap" (zaak 41/76, Donckerwolcke, Jurispr. 1976, blz. 1921, cit. blz. 1937); zie ook de zaken 37 en 38/73, Indiamex, Jurispr. 1973, blz. 1609; advies nr. 1/78, Jurispr. 1979, blz. 2871). „Neemt men een dergelijke bevoegdheid aan, dan zou men immers erkennen dat de Lid-Staten in hun betrekkingen met derde landen een ander standpunt kunnen innemen dan de Gemeenschap, hetgeen de institutionele praktijk zou verstoren, de vertrouwensverhoudingen binnen de Gemeenschap zou ondermijnen en haar zou verhinderen haar taak te vervullen ter behartiging van het algemeen belang" (Advies 1/75, Jurispr. 1975, blz. 1355, cit. blz. 1363-1364).

Maar zelfs op deze basis moet de Gemeenschap de mogelijkheid hebben om de Lid-Staten toe te staan, voorlopig eigenmachtig op te treden. Een dergelijk optreden is geen bewijs van een bevoegdheid welke met die van de Gemeenschap samenloopt of daarmee rivaliseert, maar de uitoefening van een door de Gemeenschap verleende of erkende bevoegdheid.

Het gemeenschappelijk uitvoerbeleid van de Gemeenschap ligt vervat in verordening nr. 2603/69; dat beleid houdt in dat de Lid-Staten voorlopig vrij zijn om met betrekking

tot welbepaalde produkten eigenmachtig op te treden. Een van die produkten is ruwe olie en op het eerste gezicht kon het Verenigd Koninkrijk binnen het kader van het gemeenschappelijk beleid beperkingen opleggen of een beleid voeren dat op hetzelfde neerkwam.

Bulk betoogt evenwel, dat de Raad niet op wettige wijze de onderhavige machtiging kon verlenen, daar een dergelijke machtiging enkel kan worden verleend met bijzondere inachtneming van de betrokken feiten, wat in het onderhavige geval niet zou zijn gebeurd. Met andere woorden, artikel 10 viel buiten de bevoegdheden van de Raad.

Als ik het goed zie is de Raad ervan uitgegaan, dat de Lid-Staten met betrekking tot bepaalde produkten reeds beperkingen toepasten, waarvan sommige, maar niet alle, van gering economisch belang waren. Deze produkten werden voorlopig buiten de liberalisatie gehouden; het was immers de bedoeling de liberalisatie uit te breiden door de in de bijlage vermelde lijst van produkten te verminderen, zoals in feite is gebeurd. Om de in het arrest-Campus Oil uiteengezette redenen, nemen ruwe olie en aardolieprodukten een bijzondere plaats in in de huidige geïndustrialiseerde samenleving; voor sommige Lid-Staten gelden bijzondere redenen; uit de voorstellen tot wijziging van de bijlage blijkt bijvoorbeeld dat dit het geval was voor Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Het was ongetwijfeld in ieder geval op deze gronden, dat ruwe olie en aardolieprodukten in de bijlage werden opgenomen. Hoewel er uiteraard op moet worden toegezien dat de gemeenschappelijke handelspolitiek niet door ongerechtvaardigde uitzonderingen wordt ondermijnd, kunnen deze redenen mijns inziens het door de Gemeenschap bij de verordening vastgestelde beleid schragen. Bulk is ten onrechte van oordeel dat, nu de Raad op passende gronden bepaalde produkten buiten het liberalisatiebeginsel kan houden, hij daartoe tevens gerechtigd is met betrekking tot alle produkten of voor zovele dat het beleid in feite volledig wordt uitgehold. Iedere poging van de Raad in die richting zou bedenkingen met betrekking tot de bevoegdheid oproepen. Dit is in casu niet het geval.

Mitsdien kan niet worden gesteld, dat artikel 10 van de verordening ongeldig is op grond dat de Raad bij de vaststelling van een gemeenschappelijke handelspolitiek in de zin van artikel 113 zijn beoordelingsmarge zou hebben overschreden.

Was het beleid echter anderszins onrechtmatig, omdat het Verenigd Koninkrijk zijn voornemen om dit beleid vast te stellen niet vooraf heeft meegedeeld en heeft nagelaten vooraf met de gemeenschapsinstellingen overleg te plegen? Niets wijst op een voorafgaande mededeling of op voorafgaand overleg, hoewel het Coreper en de vertegenwoordiger van de Commissie op de vergadering die daags na de verklaring voor het Lagerhuis heeft plaatsgevonden, van het beleid in kennis zijn gesteld.

De Commissie beroept zich op de beschikking van de Raad van 9 oktober 1961 (PB 1961, blz. 1273) houdende vaststelling van een procedure van overleg aangaande bepaalde handelspolitieke maatregelen, en op de beschikking van de Raad van 25 september 1962 betreffende een werkprogramma op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek (PB 1962, blz. 2353).

Artikel 4 van de beschikking van 1961 bepaalt:

„Indien een Lid-Staat voornemens is wijzigingen aan te brengen in zijn liberalisatieregeling ten opzichte van derde landen, stelt hij vooraf de overige Lid-Staten en de Commissie daarvan in kennis.

In deze gevallen zal voorafgaand overleg plaatsvinden op verzoek van een Lid-Staat of van de Commissie, behoudens in dringende gevallen, waarbij het overleg achteraf zal geschieden."

De in casu relevante bepaling van het bij de beschikking van 1962 vastgestelde werkprogramma luidt als volgt: „De bij de beschikking van de Raad van 9 oktober 1961 ingestelde procedure van overleg is van toepassing op elke maatregel die de momenteel in een van de Lid-Staten geldende regeling voor de uitvoer naar derde landen zal wijzigen."

Ik kan mij niet aansluiten bij de zienswijze van de Commissie, dat deze twee beschikkingen in 1979 van kracht waren en dit nog steeds zijn. Zij waren uitsluitend gebaseerd op artikel 111, en dit had enkel betrekking op de overgangsperiode. Het komt mij bijgevolg voor dat de beschikkingen na afloop van de overgangsperiode tegelijk met hun rechtsgrondslag zijn vervallen. Dit vindt bevestiging in de considerans van de beschikking van 1961, waarin enkel naar de overgangsperiode wordt verwezen. Ook al waren de beschikkingen, gelijk de Commissie beweert, van toepassing, dan nog is de in artikel 4 van de beschikking van 1961 neergelegde verplichting in algemene termen geformuleerd. De verklaring van de Britse regering „De regering verwacht..." werd meegedeeld daags nadat zij was afgelegd. Het is niet duidelijk op welk ogenblik het beleid de lopende verrichtingen is gaan beïnvloeden. Wel staat vast, dat de Lid-Staten en de Commissie er kennis van hadden, dat geen verzoek om overleg in de zin van artikel 4 is geformuleerd en dat geen bezwaren werden geopperd. Zo er al sprake was van vertraging, kan niet worden staande gehouden dat daardoor het beleid ongeldig was. Bovendien is bij de beschikking van 1962, gelijk de titel aangeeft, enkel een werkprogramma ingesteld. Wat de kwantitatieve uitvoerbeperkingen betreft, zijn de beschikkingen thans vervangen door verordening nr. 2603/69.

Verwezen is naar verordening nr. 388/75 van de Raad inzake mededeling aan de Commissie van de uitvoer van koolwaterstoffen naar derde landen (PB 1975, L 45, blz. 1) en de tot toepassing daarvan vastgestelde verordening nr. 2678/75 van de Commissie (PB 1975, L 275, blz. 8). Ingevolge deze verordeningen dient evenwel enkel de omvang van de uitvoer van deze produkten te worden meegedeeld, maar niet het beleid of de maatregelen die de Lid-Staten met betrekking tot die uitvoer hebben vastgesteld of voornemens zijn vast te stellen. In artikel 1, lid 1, van de verordening van de Raad wordt weliswaar bepaald: „De Lid-Staten voegen bij deze mededelingen hun eventuele commentaar", doch dit verplicht de Lid-Staten niet te verklaren, waarom naar bepaalde landen geen uitvoer plaatsvindt.

Verder is verwezen naar de resolutie van de Raad van 9 juni 1980 betreffende de doelstellingen inzake energiebeleid van de Gemeenschap voor 1990 en convergentie van het beleid van de Lid-Staten (PB 1980, C 149, blz. 1). In punt 2 van die resolutie verzoekt de Raad „de Lid-Staten jaarlijks aan de Commissie hun programma's inzake het energiebeleid tot 1990 voor te leggen". Daaronder zouden, als ik het goed zie, ook maatregelen als het onderhavige uitvoerverbod kunnen vallen. Desalniettemin vormt deze resolutie mijns inziens „geen toepassing van de verplichtingen tot samenwerking die de Lid-Staten ingevolge artikel 5 EEG-Verdrag op zich hebben genomen toen zij tot de Gemeenschap toetraden" (zaak 141/78, Frankrijk/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1979, blz. 2923, cit. blz. 2942).

Ten slotte is met betrekking tot dit aspect van de zaak aangevoerd, dat een verplichting tot mededeling en overleg voortvloeit uit het beginsel dat is geformuleerd in zaken als 804/79, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1981, blz. 1045, en 269/80, Tymen, Jurispr. 1981, blz. 3079.

In de eerste zaak had de Raad overgangsmaatregelen voor de instandhouding van de visbestanden vastgesteld. De Commissie had de Raad krachtens artikel 102 van de Toetredingsakte een voorstel voor een aantal definitieve maatregelen gedaan, doch de Raad had destijds geen overeenstemming kunnen bereiken over die maatregelen. Bij de resolutie van Den Haag verklaarde de Raad zich ermee akkoord dat de Lid-Staten overgangsmaatregelen zouden vaststellen. „Alvorens deze maatregelen te nemen, tracht de betrokken Lid-Staat de goedkeuring van de Commissie te verkrijgen, die in alle stadia van deze procedure moet worden geraadpleegd. Deze eventueel te nemen maatregelen lopen niet vooruit op de beleidslijnen die zullen worden aangenomen voor de tenuitvoerlegging van de communautaire instandhoudingsmaatregelen." Het Verenigd Koninkrijk deelde de voorgenomen maatregelen aan de Commissie mee, maar ontving als antwoord dat deze niet in werking konden treden zonder door haar te zijn goedgekeurd.

In zijn arrest in zaak 804/79 overwoog het Hof, dat de Lid-Staten na afloop van de overgangsperiode geen eigen bevoegdheden meer konden uitoefenen met betrekking tot de instandhouding. Nu de Raad niet was opgetreden, dienden de maatregelen die aan het einde van de overgangsperiode van kracht waren, gehandhaafd te blijven. Het Hof oordeelde, gelet op deze feiten en op de aangenomen beleidslijnen, dat de Lid-Staten, alvorens enige maatregel vast te stellen, goedkeuring moesten trachten te verkrijgen van de Commissie, „die in alle stadia van deze procedure moet worden geraadpleegd". Zij mochten niets ondernemen wat de doelstellingen van het Verdrag in gevaar bracht of waaromtrent de Commissie bezwaren, voorbehouden of voorwaarden had geformuleerd. Het Hof oordeelde dat het Verenigd Koninkrijk niet behoorlijk overleg had gepleegd en maatregelen had ingevoerd „in weerwil van de bezwaren van de Commissie".

Wegens het belang dat Bulk eraan hecht, heb ik de geschilpunten in die zaak uitvoerig weergegeven, om aan te tonen hoezeer zij van de onderhavige zaak verschilt. In casu heeft de Raad niet nagelaten te handelen; dit was het beslissende feit in zaak 804/79. In het onderhavige geval is er verordening nr. 2603/69 van de Raad. Er is in casu geen equivalent van de resolutie van Den Haag waarbij overleg verplicht werd gesteld, en evenmin zijn er beleidslijnen met betrekking tot de produkten waarvoor krachtens artikel 10 van verordening nr. 2603/69 in een uitzondering is voorzien. De Commissie had geen bezwaren, voorbehouden of voorwaarden geformuleerd. Onder die omstandigheden kan uit de visserijzaken geen regel worden afgeleid die op het onderhavige geval van toepassing is.

Mijn conclusie is dat het Verenigd Koninkrijk dan ook niet verplicht was, de gemeenschapsinstellingen of de andere Lid-Staten te raadplegen alvorens zijn beleid met betrekking tot ruwe olie vast te stellen. Hoewel de hoffelijkheid mijns inziens gebood, de vaststelling van het beleid mede te delen, was aan die verplichting voldaan door de nota die daags na de verklaring voor het Lagerhuis op de Coreper-vergadering werd overgelegd. Zo, in tegenstelling tot wat ik meen, de mededelingsplicht krachtens de beschikkingen van 1961 en 1962 na 1969 nog steeds van kracht was of voortvloeide uit verordening nr. 2603/69, zou ik niettemin concluderen dat door de overgelegde nota aan die verplichting was voldaan.

Vervolgens betoogt Bulk dat het beleid van het Verenigd Koninkrijk in strijd was met artikel 34 EEG-Verdrag, aangezien het van toepassing was op indirecte uitvoer naar Israël en daardoor eraan in de weg stond dat ruwe olie werd uitgevoerd naar andere Lid-Staten, van waaruit hij naar Israël werd wederuitgevoerd. Zo het Britse beleid belette dat olie naar Rotterdam werd verscheept

omdat eerdere partijen olie uit het Verenigd Koninkrijk, na in Nederland in het vrije verkeer te zijn gebracht, naar Israël waren verscheept, was dit wellicht, behoudens artikel 115 EEG-Verdrag, in strijd met artikel 34. Dit betekent echter niet tevens, dat het beleid in strijd was met artikel 34 in zoverre het van toepassing was op de uitvoer die rechtstreeks of via een derde land naar Israël werd verricht. De rechtmatigheid van het beleid moet aan de hand van de concrete toepassing worden beoordeeld. Het is niet als zodanig in strijd met voornoemd artikel op de enkele grond, dat het kan worden toegepast op een wijze die ermee in strijd is (zie gev. zaken 314-316/81 en 83/82, Waterkeyn, Jurispr. 1982, blz. 4337). In het onderhavige geval was als oorspronkelijke bestemming opgegeven „Gibraltar for orders". Krachtens artikel 227, lid 4, EEG-Verdrag dient Gibraltar in zoverre als een deel van het Verenigd Koninkrijk te worden aangemerkt. In casu was er derhalve geen sprake van een „uitvoerbeperking tussen de Lid-Staten" in de zin van artikel 34.

Vervolgens is aangevoerd, dat de onder verwijzing naar het beleid van het Verenigd Koninkrijk in het contract opgenomen bestemmingsclausule in strijd was met artikel 85 EEG-Verdrag. Bulk houdt ook staande dat het beleid in strijd was met artikel 85, gelezen in samenhang met de artikelen 3, sub f, en 5 EEG-Verdrag en de artikelen 12 en 25, lid 1, van de Overeenkomst — die een weergave zijn van de artikelen 5 en 85 EEG-Verdrag —, voor zover het was bedoeld om een met deze artikelen strijdige actie aan te moedigen en dit ook daadwerkelijk heeft gedaan.

Het contract tussen Bulk en Sun had mijns inziens niet tot doel noch ten gevolge, dat de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt werd verhinderd, beperkt of vervalst. Het valt derhalve niet onder artikel 85. In zoverre de bestemmingsclausule overeenkomstig het regeringsbeleid in dit contract was opgenomen, kan om dezelfde reden niet worden gesproken van een inbreuk door het Verenigd Koninkrijk op de artikelen 3, sub f, 5 en 85 EEG-Verdrag.

Zoals ik artikel 12 van de Overeenkomst lees, omvat dit niet het opleggen van kwantitatieve uitvoerbeperkingen, die mijns inziens door de Overeenkomst niet worden verboden. Het zou vreemd zijn, langs het achterpoortje van artikel 12 een beperking in te voeren die in artikel 4 van de Overeenkomst bewust achterwege is gelaten. Om die reden kan er dan ook geen sprake zijn van schending van artikel 25 door een Lid-Staat.

Met de laatste vraag wenst de High Court te vernemen, of het voor het antwoord op de voorgaande vragen van belang is dat de Raad noch de Commissie bezwaren hebben geuit in verband met de wettigheid van het beleid. Een dergelijk verzuim om bezwaren te uiten, is voor een inbreuk op het Verdrag of de Overeenkomst irrelevant (zaak 43/75, Defrenne/Sabena, Jurispr. 1976, blz. 455, cit. blz. 475). Het zou enkel relevant zijn indien, in tegenstelling tot wat ik meen, goedkeuring of overleg vereist waren. Het niet reageren zou dan een goedkeuring kunnen vormen of een aanwijzing, dat overleg niet vereist was of niet noodzakelijk werd geacht.

De vraag inzake de rechtstreekse werking van de bepalingen van de Overeenkomst en het Verdrag is, gezien de conclusie waartoe ik ben gekomen, irrelevant. Aangezien particulieren zich voor de nationale rechter op de bepalingen van een verordening kunnen beroepen wanneer die voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn, had Bulk zich in voorkomend geval voor de nationale rechter op ongeldigheid van verordening nr. 2603/69 kunnen beroepen. Zoals rechter Bingham het in zijn verwijzingsvonnis uitdrukt:

„De verwijzing in de clausule naar ‚het regeringsbeleid van het uitvoerend land' moet worden begrepen als een verwijzing naar het rechtmatig overheidsbeleid van het uit-

voerend land. Het kennelijke recht van Bulk om goederen naar Israël uit te voeren, kan niet worden beperkt met verwijzing naar een beleid dat door de regering van Hare Majesteit niet rechtmatig kon worden vastgesteld of uitgevoerd."

Indien ik daarentegen tot de conclusie ware gekomen, dat de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 2603/69 een verplichting tot mededeling of overleg inhielden, zou ik om de redenen — mutatis mutandis — die advocaat-generaal Reischl in de laatste alinea's van zijn conclusie in de zaken 181 en 229/78 (Van Paassen/Staatssecretaris van Financiën, Jurispr. 1979, blz. 2063) heeft aangegeven, van oordeel zijn geweest dat een dergelijke inbreuk niet de ongeldigheid van het beleid tot gevolg had. Zo in de artikelen 4, 11 en 25 van de Overeenkomst een verbod op uitvoerbeperkingen zou kunnen worden gelezen, lijkt een dergelijke verplichting mij niet voldoende duidelijk en nauwkeurig omschreven om rechtstreeks toepasselijk te zijn in een geding tussen twee particulieren voor een nationale rechterlijke instantie.

Dat particulieren de artikelen 34 en 85 kunnen inroepen, is duidelijk. Of artikel 113 kan worden ingeroepen, en, zo ja, onder welke omstandigheden, is een moeilijke vraag, waaraan ik voorbijga, nu zij mijns inziens niet aan de orde is.

Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

1) de overeenkomst van 11 mei 1975 tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Staat Israël stond er niet aan in de weg, dat na haar inwerkingtreding nieuwe kwantitatieve uitvoerbeperkingen tussen de Gemeenschap of haar Lid-Staten en Israël werden opgelegd;

2) ingevolge artikel 10 van verordening nr. 2603/69 van de Raad mochten de Lid-Staten na de inwerkingtreding van de verordening kwantitatieve beperkingen opleggen aan de uitvoer van in de bijlage bij die verordening genoemde produkten. Een particulier kan zich tegenover een andere particulier met wie hij een contract heeft gesloten op die verordening beroepen, wanneer in een clausule van dat contract de eerbiediging wordt geëist van een maatregel of een beleid, door een Lid-Staat in overeenstemming met die verordening vastgesteld;

3) de artikelen 3, sub f, 5, 34, 85 en 113 EEG-Verdrag verbieden de Lid-Staten niet om beperkingen op te leggen aan de uitvoer van goederen die op een gegeven moment in de bijlage bij die verordening zijn opgenomen.

Over de kosten van de partijen in het hoofdgeding dient de nationale rechterlijke instantie te beslissen. De Commissie en het Verenigd Koninkrijk dienen hun eigen kosten te dragen.