FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS
fremsat den 8. maj 1991 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. I denne sag ønsker Luxembourgs Cour de cassation at opnå en præjudiciel afgørelse af spørgsmålet om, hvorvidt restriktioner som dem, der i Luxembourg gælder ved udførsel af materiel, som anses for at være af strategisk betydning, er forenelige med fællesskabsretten. Spørgsmålet er blevet rejst under en straffesag, der er anlagt af det luxembourgske Finansministerium og direktøren for Toldvæsenet mod en række tiltalte, herunder Aimé Richardt, som er administrerende direktør i det franske interessentskab Les Accessoires Scientifiques (herefter benævnt »LAS«).

Sagens baggrund

2. Baggrunden for den sag, der verserer ved den forelæggende ret, er en aftale, som Richardt i 1984 indgik med den sovjetiske indkøbscentral Technoprominport om levering af et produktionsanlæg til fremstilling af boblelagerkredsløb. Det fremgår af sagen, at boblelagerkomponenter anvendes i den mikroelektroniske industri og lagrer oplysninger i lokaliserede magnetiske domæner, der benævnes magnetiske bobler. Anlægget skulle efter det oplyste bruges af det sovjetiske postvæsen, og det bestod af 27 separate maskiner. En af disse maskiner var en såkaldt 10»Microetch-maskine, der var fremstillet af det amerikanske selskab Veeco Instruments Inc., og for hvilken der var aftalt en pris på 573 095 USD. LAS købte Microetch-maskinen i april 1985 hos et andet fransk selskab, La Physique Appliquée Industrie SA, som havde købt den tidligere på året hos producentens franske datterselskab, Veeco SA. Veeco SA havde købt Microetch-maskinen hos moderselskabet i 1984.

3. Således, som jeg forstår det, er Microetch-maskinen et apparat til ionstråleætsning, der gør det muligt at fjerne mikroskopiske kvanta fra overfladen af en mikroskopisk skive eller et mikroskopisk substrat med stor nøjagtighed. Repræsentanten for de amerikanske toldmyndigheder i Paris har meddelt i en skrivelse af 28. maj 1985 til de luxembourgske myndigheder, at Microetch-maskinen indeholdt den nyeste teknologi, selv om dette udstyr ifølge Veeco SA på det relevante tidspunkt allerede var let tilgængeligt i Europa og Nordamerika.

4. Maskinen blev udført fra USA på grundlag af en udførselsbevilling udstedt af de amerikanske myndigheder, som kun synes at have godkendt den til brug i Frankrig. Denne begrænsning i brugen af Microetch-maskinen blev anført i den franske version af fakturaen, som Veeco Instruments Inc. fremsendte til Veeco SA, men ikke i den

* Originalsprog: engelsk.

engelske version. Der henvises heller ikke i fakturaerne vedrørende de efterfølgende salg af Microetch-maskinen til en sådan begrænsning. Richardt hævder, at den franske version af fakturaen til Veeco SA er udarbejdet efterfølgende til brug under sagens behandling ved de luxembourgske domstole. Fakturaens ægthed har imidlertid efter min opfattelse ingen betydning for besvarelsen af det spørgsmål, der er forelagt Domstolen.

5. LAS ansøgte i juni 1984 de franske myndigheder om bevilling til at udføre hele anlægget til Sovjetunionen. Det blev oplyst over for LAS, at af de 27 enheder, for hvilke der var søgt bevilling, krævedes der for 24 enheder, herunder Microetch-maskinen, ikke bevilling, og de kunne frit udføres fra Frankrig. Der blev udstedt en udførselsbevilling for de tre resterende maskiner. LAS anmodede herefter et transportfirma om at forestå transporten af Microetch-maskinen til Moskva. Der blev med henblik herpå udfærdiget en skriftlig angivelse til udførsel på blanket EX, jf. forordning (EØF) nr. 2102/77 (EFT L 246, s. 1), og der blev indgået aftale med Air France om transport af Microetch-maskinen fra Roissy til Moskva med en Aeroflot-maskine, som skulle afgå fra Roissy den 14. maj 1985.

6. Flyet fra Roissy til Moskva blev imidlertid annulleret, og Air France besluttede uden at drøfte det med LAS eller Richardt at transportere godset til Luxembourg, hvorfra der var en alternativ forbindelse til Moskva med en Aeroflot-maskine den 21. maj 1985. Microetch-maskinen blev imidlertid beslaglagt af de luxembourgske myndigheder under indladningen i maskinen. Den er stadig i deres besiddelse.

7. Microetch-maskinen blev transporteret fra Roissy til Luxembourg på grundlag af en T1-angivelse, der var udfærdiget af Air France i overensstemmelse med Rådets forordning (EØF) nr. 222/77 af 13. december 1976 om fællesskabsforsendelse (EFT 1977 L 38, s. 1). Formålet med forordningen var at indføre regler for såkaldt fællesskabsforsendelse for at lette forsendelsen af varer mellem to steder i Fællesskabet, og anvendelsen heraf skulle navnlig forenkle formaliteterne ved overskridelse af de indre grænser (jf. fjerde betragtning). I forordningen fastsættes der regler for dels ekstern, dels intern fællesskabsforsendelse. Der skal anvendes en T1-angivelse, når varer transporteres efter reglerne om ekstern fællesskabsforsendelse. Denne del af reglerne om fællesskabsforsendelse finder anvendelse på tre kategorier af varer, hvoraf kun en har betydning i denne sag, nemlig varer, der ikke frit kan omsættes i medlemsstaterne [jf. artikel 1, stk. 2, litra a), i forordning nr. 222/77].

8. Det fremgår imidlertid af svarene på et skriftligt spørgsmål, som Domstolen har stillet LAS samt den franske og den luxembourgske regering, at Microetch-maskinen blev ekspederet til fri omsætning i Fællesskabet, da den blev indført til Frankrig af Veeco SA. Den skulle derfor have været transporteret til Luxembourg på grundlag af en T2-angivelse, der anvendes, når varer transporteres efter reglerne om intern fællesskabsforsendelse. Anvendelsen af T1-angivelsen synes at bero på en fejl, men hverken de franske eller de luxembourgske myndigheder gjorde indsigelser herimod, og i februar 1986 bekræftede de franske myndigheder, at proceduren for fællesskabsforsendelse var afsluttet for varernes vedkommende.

9. De luxembourgske myndigheder nægtede at give tilladelse til, at Microetch-maskinen blev indladet i flyet til Moskva, idet det var deres opfattelse, at der i henhold til artikel 1 og 2 i storhertugelig anordning af 17. august 1963 (herefter benævnt »anordningen«) krævedes en licens, for at maskinen kunne udføres til Sovjetunionen. I henhold til disse bestemmelser er forsendelse uden licens af visse varer med oprindelse bl.a. i USA og Frankrig til bl.a. Sovjetunionen forbudt. Listen over varer, for hvilke der på det relevante tidspunkt krævedes en licens i henhold til anordningen, er optaget som bilag til en storhertugelig anordning af 23. august 1982. Det er de luxembourgske myndigheders opfattelse, at Microetch-maskinen er omfattet af denne listes punkt 1355 b) 1) og note 3 h). Denne opfattelse bestrides af de tiltalte af grunde, der er uden betydning for det spørgsmål, som er forelagt Domstolen. De tiltalte har også henvist til en bestemmelse i artikel 2 i anordningen, hvorefter der ikke kræves en licens, når oprindelseslandet har udstedt et gyldigt transitcertifikat. Det er de tiltaltes opfattelse, at den T1-angivelse, som de franske myndigheder har udstedt for varerne, udgør et sådant certifikat og fritager dem for forpligtelsen til at indhente en licens fra de luxembourgske myndigheder i henhold til anordningen.

10. Dette argument blev forkastet af Tribunal correctionnel, hvor Richardt og fire andre, herunder Air France's administrerende direktør, blev sat under tiltale for forsøg på at overtræde bestemmelserne i anordningen. Richardt blev frifundet, fordi han på det relevante tidspunkt ikke vidste, at varerne blev transporteret til Luxembourg, og de fire andre tiltalte blev også frifundet. Tribunal correctionnel bestemte imidlertid, at Microetch-maskinen skulle konfiskeres. Richardt indbragte denne afgørelse for Cour d'appel, der ophævede den del af dommen, som vedrører konfiskation af Microetch-maskinen. De luxembourgske myndigheder indbragte herefter sagen for Cour de cassation, der har forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Skal forordning (EØF) nr. 222/77 fortolkes således, at den i forordningen omhandlede T1-angivelse ubetinget og uden begrænsninger skal betragtes som en transittilladelse, der er gyldig på samtlige EØF-medlemsstaters område, uanset den transporterede vares art, og selv om varen indebærer en risiko for statens ydre sikkerhed, eller er det i henhold til forordningen tilladt, at en medlemsstat afviser T1-angivelsen som en gyldig transittilladelse, når den transporterede vare efter lovgivningen i vedkommende stat betragtes som strategisk materiel, og transitforsendelse via statens territorium af hensyn til den ydre sikkerhed efter lovgivningen er betinget af, at der indhentes en særlig tilladelse?«

Formålet med anordningen

11. Anordningen blev udstedt for at gennemføre de aftaler, der var truffet inden for COCOM (Coordinating Committee for Multilateral Export Controls). COCOM har som formål at kontrollere eksport til kommunistiske lande af varer, der har strategisk betydning. Seksten stater er medlem af

COCOM, herunder USA og alle EF's medlemsstater med undtagelse af Irland, hvis politik dog går ud at følge COCOM's regler. På grund af de forandringer, der i den seneste tid har fundet sted i de fleste kommunistiske lande, må det forventes, at COCOM-systemet vil blive anvendt mindre restriktivt i fremtiden.

12. COCOM arbejder på et uformelt grundlag, og dens beslutninger skal gennemføres i de deltagende staters lovgivning for at få virkning i national ret. Da der forudsættes gennemførelseslovgivning, er de produkttyper, der er genstand for udførselsrestriktioner i de deltagende stater, ikke nødvendigvis fuldt ud sammenfaldende på et givet tidspunkt. I denne sag synes fransk lovgivning imidlertid også at have indeholdt restriktioner med hensyn til udførsel af materiel, der er omfattet af punkt 1355 b) 1) og note 3 h) i den liste, som er optaget som bilag til den storhertugelige anordning af 23. august 1982. Efter at Microetch-maskinen var blevet beslaglagt af de luxembourgske myndigheder, genoptog de franske myndigheder således sagen og rejste efterfølgende tiltale mod LAS. Denne sag verserer stadig. I retsmødet oplyste den franske regerings befuldmægtigede over for Domstolen, at de franske myndigheder oprindeligt kun godkendte varerne til udførsel, fordi de ikke havde kendskab til deres rette karakter.

Spørgsmålene for Domstolen

13. Selv om det spørgsmål, der er forelagt Domstolen, vedrører forordning nr. 222/77, er denne forordning efter min opfattelse ikke relevant for løsningen af tvisten mellem parterne i hovedsagen. I henhold til forordningens artikel 1, stk. 1, finder reglerne om fællesskabsforsendelse anvendelse ved forsendelse af varer »mellem to steder, der er beliggende inden for Fællesskabet«. Der var imidlertid ikke restriktioner med hensyn til forsendelsen af Microetch-maskinen fra Frankrig til Luxembourg, og da den blev beslaglagt af de luxembourgske myndigheder, var proceduren for fællesskabsforsendelse afsluttet. Sagen for den forelæggende ret vedrører ikke transporten af Microetch-maskinen fra Frankrig til Luxembourg, men fra Luxembourg til Sovjetunionen, der er et tredjeland. Der kan ikke være knyttet den virkning til forordning nr. 222/77, at medlemsstaterne er afskåret fra at betinge udførsel af visse varer til tredjelande af en licens, idet sådanne udførsler falder uden for forordningens anvendelsesområde.

14. Spørgsmålet er derfor, om der findes andre fællesskabsbestemmelser, der kan gøre et sådant krav ulovligt. Der er under sagens behandling henvist til reglerne i EØF-Traktaten om forbud mod kvantitative restriktioner for de frie varebevægelser og foranstaltninger med tilsvarende virkning (artikel 30-36). Jeg mener imidlertid ikke, at disse bestemmelser finder anvendelse på de omstændigheder, der foreligger i denne sag, idet bestemmelserne — som Kommissionen har anført — kun gælder for varebevægelser mellem medlemsstater (jf. dom af 25.6.1976, sag 51/75, EMI Records mod CBS United Kingdom, Sml. s. 811). Selv om Kommissionen vedblivende har fremført argumenter vedrørende artikel 30-36, er dette synspunkt efter min opfattelse forkert, og i stedet må fællesskabsbestemmelserne om udførsel til tredjelande undersøges.

Forordning nr. 2603/69

15. Reglerne om udførsel af varer fra Fællesskabet til tredjelande findes i Rådets forordning nr. 2603/69 af 20. december 1969 om fastlæggelse af en fælles udførselsordning (EFT 1969 II, s. 573), som senest ændret ved forordning nr. 1934/82 (EFT L 211, s. 1). Selv om der ikke under sagens behandling er fremført mange bemærkninger vedrørende forordning nr. 2603/69, er der ingen tvivl om den sammenhæng, hvori dens bestemmelser skal ses. Den blev udstedt ved udløbet af overgangsperioden i henhold til Traktatens artikel 111 og 113 som en central del af den fælles handelspolitik. Selv om der stadig kan være uløste spørgsmål med hensyn til rækkevidden af denne politik, kan der ikke være tvivl om, at foranstaltninger med det formål at liberalisere udførslen fra Fællesskabet til tredjelande fuldt ud er omfattet af denne politik og således af Fællesskabets enekompetence. I artikel 113, stk. 1, anføres det således, at der skal lægges »ensartede principper til grund for den fælles handelspolitik, navnlig vedrørende... gennemførelse af ensartethed i liberaliseringsforanstaltninger [og] eksportpolitik...«. Som Domstolen har fastslået (jf. f.eks. dom af 15.12.1976, sag 41/76, Donckerwolcke, Sml. s. 1921, og af 18.2.1986, sag 174/84, Bulk Oil, Sml. s. 559), er nationale foranstaltninger vedrørende handelspolitikken kun tilladt efter overgangsperiodens udløb i henhold til en særlig tilladelse fra Fællesskabet.

16. Forordning nr. 2603/69 har som overskrift fastlæggelse af en fælles udførselsordning. Forordningens artikel 1, der har overskriften »Hovedprincip«, lyder således:

»Udførslen af varer fra Det Europæiske Økonomiske Fællesskab til tredjelande er fri dvs. ikke undergivet kvantitative restriktioner, bortset fra sådanne, der anvendes i overensstemmelse med bestemmelserne i denne forordning.«

17. Dette »hovedprincip« udgør forordningens afsnit I. I afsnit II fastlægges en informations- og konsultationsprocedure for Fællesskabet, afsnit III vedrører beskyttelsesforanstaltninger, og afsnit IV indeholder overgangs- og afsluttende bestemmelser. Blandt disse bestemmelser findes der i artikel 10 en undtagelse for varer, der er nævnt i et bilag, og indtil der er fastlagt en fælles ordning for disse varer, finder »princip[pet] om fri udførsel på fællesskabsplan ikke anvendelse« på dem. Endvidere findes der i artikel 11 en beskyttelsesbestemmelse, hvis ordlyd svarer til Traktatens artikel 36.

18. På grundlag af forordningens formål, dens opbygning og ordlyd er det efter min opfattelse klart, at den indeholder en grundlæggende regel, hvorefter udførsel fra Fællesskabet til tredjelande — bortset fra de anførte undtagelser — ikke er undergivet restriktioner.

19. Det er imidlertid gjort gældende, at de i denne sag omhandlede foranstaltninger ikke er omfattet af forordningens artikel 1, idet det er anført, at der ikke er tale om kvantitative restriktioner, men snarere foranstaltninger med tilsvarende virkning. Dette syns-

punkt kan jeg ikke tiltræde. Ganske vist vedrører Traktatens artikel 30 og 34 kvantitative restriktioner (vedrørende indførsel, henholdsvis udførsel mellem medlemsstater) og alle foranstaltninger med tilsvarende virkning. Det er også korrekt, at mens forordningens artikel 1 vedrører kvantitative restriktioner, tales der i andet afsnit i præamblen i en anden sammenhæng om foranstaltninger med tilsvarende virkning. Jeg mener imidlertid ikke, at det følger heraf, at Rådet havde til hensigt at udelukke sådanne foranstaltninger fra anvendelsesområdet for hovedprincippet i forordningens artikel 1. Tværtimod giver det efter min opfattelse ikke nogen mening — i hvert fald hvis sådanne foranstaltninger forstås i ordenes almindelige betydning — at opfatte forordningen således, at visse restriktioner forbydes, mens andre restriktioner med tilsvarende virkning er tilladt.

20. Jeg har naturligvis ikke hermed sagt, at anvendelsesområdet for forordningens artikel 1 er det samme som for Traktatens artikel 30. Der kan være foranstaltninger, der er omfattet af forbuddet i Traktatens artikel 30, men ikke af forordningens artikel 1 — på samme måde som der er foranstaltninger, der kan være omfattet af forbuddet i Traktatens artikel 30, men som efter Domstolens praksis ikke er omfattet af forbuddet i artikel 34 (jf. dom af 8.11.1979, sag 15/79, Groenveld, Sml. s. 3409). Således er f.eks. en licensordning til kontrol af indførsler en foranstaltning, der er forbudt i henhold til artikel 30 i samhandelen mellem medlemsstater, selv om alle licenser udstedes automatisk, jf. dom af 15. december 1971 (forenede sager 51/71-54/71, International Fruit Company m.fl., Sml. s. 331). Men hvis en sådan ordning anvendes til kontrol af udførsler, har det nok ikke været meningen med forordningens artikel 1, at den skal finde anvendelse på denne ordning. En licensordning, som i henhold til artikel 30 og 34 kan anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning, vil imidlertid efter min opfattelse være omfattet af forordningens artikel 1, hvis virkningen heraf var at udelukke enhver udførsel af et bestemt produkt. Dette viser, hvor farligt det er at fortolke forordningen med henvisning til traktatbestemmelser, der optræder i en anden sammenhæng, og dette viser sig netop, hvis man i forordningen forsøger at indfortolke en sondring mellem kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning.

21. Domstolen har ligeledes fastslået, at dens praksis vedrørende Traktatens artikel 30 og 36 med hensyn til foranstaltninger med tilsvarende virkning på området for industriel og kommerciel ejendomsret ikke kan overføres til en frihandelsaftale mellem Fællesskabet og et tredjeland, selv om der i de pågældende bestemmelser er anvendt den samme formulering, jf. dom af 9. februar 1982 (sag 270/80, Polydor, Sml. s. 329). Også i sag 51/75, EMI Records, a. st., afviste Domstolen et forsøg på med hensyn til varemærker at anvende den såkaldte doktrin om »fælles oprindelse« på varer hidrørende fra tredjelande. Domstolen fastslog i denne forbindelse i præmis 20, at bestemmelserne i forordning nr. 1439/74 (EFT L 159, s. 1) om den fælles importordning kun omfatter kvantitative restriktioner, men ikke foranstaltninger med tilsvarende virkning. Det er klart — og grundene hertil er umiddelbart indlysende — at praksis vedrørende begrænsninger i industriel og kommerciel ejendomsret i handelen mellem medlemsstater ikke automatisk kan overføres på bestemmelserne vedrørende handelen med tredjelande, og at den ikke kan overføres uden hensyn til, om de pågældende bestemmelser udtrykkeligt forbyder foranstaltninger med tilsvarende virkning. Konklusionen,

der kan drages på grundlag af praksis, er, at rækkevidden af de forskellige bestemmelser ikke afhænger af den formulering, der er anvendt, men af deres sammenhæng og formål.

22. Jeg mener således, at hvis forordningens artikel 1 ses i sin sammenhæng og i lyset af sit formål, må et forbud mod udførsel af den type, der her er tale om, anses for at være omfattet af artiklen. Jeg henviser i denne forbindelse også til, at artikel XI i GATT-overenskomsten, som må anses for relevant ved fortolkningen af fællesskabsbestemmelser om international handel, har som overskrift »Almindelig ophævelse af kvantitative restriktioner«, mens der i ordlyden af artikel XI, stk. 1, tales om »Forbud eller restriktioner... bortset fra told, skatter eller andre afgifter... hvad enten sådanne forbud eller restriktioner gennemføres ved hjælp af kvotaordninger, indførsels- eller udførselsbevillinger eller andre forholdsregler«.

23. Selv om artikel 1 fortolkes mere indskrænkende, end jeg har foreslået, kan den stadig ikke fortolkes således, at den specifikt tillader restriktioner i handelen med tredjelande. En sådan specifik tilladelse kræves imidlertid — som jeg har redegjort for — i henhold til Domstolens praksis.

24. Den konklusion, jeg er nået frem til, hvorefter de omhandlede foranstaltninger er omfattet af forordningens artikel 1 (selv om jeg mener, at de i princippet kan anses for begrundede i henhold til forordningen), underbygges efter min opfattelse, også selv om man anvender en anden indfaldsvinkel og forsøger at opstille en sondring mellem kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning. Argumentationen er i så fald følgende: En ordning med kontrol af udførsler i form af licenser kan alt efter omstændighederne anses for at være omfattet af den ene eller den anden kategori. Såfremt beslutningen om at give eller afslå licens træffes fra sag til sag på grund af alle de foreliggende omstændigheder, således at det ikke på forhånd med sikkerhed kan siges, om der vil blive givet licens, er den omhandlede ordning en foranstaltning med tilsvarende virkning, jf. Donckerwolcke-dommen, sag 41/76, a. st., dom af 3. februar 1977 (sag 53/76, Bouhelier, Sml. s. 197) og dom af 16. marts 1977 (sag 68/76, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 515).

25. I den foreliggende sag synes det imidlertid på grundlag af formålet med anordningen højst usandsynligt, at der på det pågældende tidspunkt blev givet nogen licens til udførsel til Sovjetunionen af materiel, der var omfattet af punkt 1355 b) 1) og note 3 h) i den liste, der er optaget som bilag til den storhertugelige anordning af 23. august 1982. Hvis det var tilfældet, var virkningen af de omhandlede nationale bestemmelser, at sådanne udførsler var fuldstændigt forbudt. I så fald må bestemmelserne anses for en kvantitativ udførselsrestriktion. Det vil være urealistisk at behandle en delvis restriktion som en kvantitativ restriktion, mens en fuldstændig restriktion ikke anses for en sådan. Endvidere fastslog Domstolen i dom af 14. december 1979 (sag 34/79, Henn og Darby, Sml. s. 3795, præmis 11, 12 og 13), at et fuldstændigt forbud mod

omsætning af varer udgør en kvantitativ restriktion snarere end en foranstaltning med tilsvarende virkning.

26. Selv om det således antages, hvilket jeg ikke kan tiltræde, at artikel 1 i forordning nr. 2603/69 må fortolkes således, at den ikke forbyder foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, kan det gøres gældende, at den finder anvendelse i denne sag.

27. Når nationale foranstaltninger som dem, der foreligger i denne sag, er omfattet af forbuddet i artikel 1 i forordning nr. 2603/69, er det et spørgsmål, om de kan begrundes i henhold til forordningens artikel 11. Artikel 11, hvis ordlyd — som jeg har nævnt — er sammenfaldende med ordlyden i Traktatens artikel 36, indeholder følgende bestemmelse:

»Med forbehold af andre af Fællesskabets bestemmelser er denne forordning ikke til hinder for, at medlemsstaterne indfører eller anvender kvantitative restriktioner med hensyn til udførsel, når disse er begrundet i hensynet til den offentlige sædelighed, den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed, beskyttelse af planter, beskyttelse af nationale skatter af kunstnerisk, historisk eller arkæologisk værdi, eller beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret.«

28. Den luxembourgske regering har — støttet af den franske regering og Det Forenede Kongeriges regering — anført, at en licensordning som den, der er indført ved anordningen, er begrundet i hensynet til den offentlige sikkerhed. Jeg er ikke i tvivl om, at begrebet offentlig sikkerhed i princippet er bredt nok til også at omfatte restriktioner i omsætningen af varer eller teknologi af strategisk betydning til lande, der anses for en militær trussel.

29. Efter min opfattelse kan medlemsstater imidlertid kun henvise til artikel 11 i forordning nr. 2603/69, hvis proportionalitetsprincippet iagttages. Dette indebærer, at medlemsstaterne ikke må forsøge at håndhæve en national foranstaltning, der kan begrundes i henhold til denne bestemmelse, med skridt, der går længere, end det er nødvendigt for at nå målet med foranstaltningen. Det tilkommer de nationale domstole at anvende proportionalitetsprincippet i den enkelte sag. Det kan ikke antages, at der er knyttet samme virkninger til princippet i relation både til forordningens artikel 11 og Traktatens artikel 36, som det også finder anvendelse på. Når manglende overholdelse af nationale bestemmelser som de i hovedsagen omhandlede kan føre til konfiskation af den pågældende varer, må der imidlertid efter min opfattelse tages hensyn til forhold som ejerens subjektive forhold på det pågældende tidspunkt og varernes værdi.

Traktatens artikel 223 og 224

30. Endelig er der to undtagelsesbestemmelser i EØF-Traktaten, som skal behandles i forbindelse med denne sag. Den første er artikel 223, stk. 1, litra b), der lyder således:

»Hver medlemsstat kan træffe de foranstaltninger, som den anser for nødvendige til beskyttelse af sine væsentlige sikkerhedsinteresser, og som vedrører fabrikation af eller handel med våben, ammunition og krigsmateriel; disse foranstaltninger må ikke forringe konkurrencevilkårene inden for fællesmarkedet for varer, som ikke er bestemt specielt til militære formål.«

Denne bestemmelse er efter min opfattelse uden betydning for denne sag, idet det ikke er blevet gjort gældende, at Microetch-maskinen kan anses for våben, ammunition eller krigsmateriel til sådanne formål. Endvidere var Rådet i henhold til artikel 223, stk. 2, forpligtet til i løbet af det første år efter Traktatens ikrafttræden at fastlægge en liste over de varer, hvorpå bestemmelserne i artikel 223, stk. 1, litra b), finder anvendelse. Det fremgår, at der blev udfærdiget en sådan liste, men den er ikke senere blevet ændret, og det er ikke blevet foreslået, at Microetch-maskinen skulle optages på denne.

31. Den anden undtagelsesbestemmelse, som skal nævnes, er artikel 224, der har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne rådfører sig med hinanden med henblik på i fællesskab at træffe de bestemmelser, der er nødvendige for at undgå, at fællesmarkedets funktion påvirkes af de foranstaltninger, som en medlemsstat kan føle sig foranlediget til at træffe i tilfælde af alvorlige indre uroligheder, der forstyrrer den offentlige orden, i tilfælde af krig eller alvorlig international spænding, der udgør en krigstrussel, eller for at opfylde de forpligtelser, som den har indgået med henblik på bevarelse af freden og den internationale sikkerhed.«

32. Selv om det ikke fremgår klart af ordlyden af denne bestemmelse, i hvilken udstrækning medlemsstaterne er bemyndiget til at træffe foranstaltninger, hvorved andre fællesskabsbestemmelser fraviges, synes det at fremgå af artikel 225, stk. 2, der henviser til de »i artikel 223 og 224 fastsatte beføjelser«, at formålet med artikel 224 var at tillade, at der træffes nationale foranstaltninger, som ellers ville være ulovlige. Dette synes også at have været generaladvokat Gand's synspunkt i sag 15/69 (dom af 15.10.1969, Württembergische Milchverwertung, Sml. s. 93, på s. 98), hvor han udtalte, at artikel 224 »i tilfælde af en alvorlig krise tillader medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger uden at være forpligtet til at overholde Traktatens bestemmelser«. Det er derfor et spørgsmål, om anordningen kan anses for en foranstaltning, som Luxembourg var tvunget til at træffe for at opfylde forpligtelser, som Storhertugdømmet havde indgået med henblik på bevarelse af freden og den internationale sikkerhed.

33. Blandt dem, der har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen, har kun Kommissionen behandlet dette spørgsmål. Den har anført, at Luxembourg på grund af COCOM's uformelle karakter ikke kan anses for at have »indgået« »forpligtelser« som led i COCOM-samarbejdet. Efter min opfattelse er det imidlertid ikke nødvendigt at tage stilling til dette spørgsmål under denne sag, idet den omhandlede nationale lovgivning kan begrundes i henhold til artikel 11 i forordning nr. 2603/69. Selv om en medlems-

stat, som jeg har anført, må overholde proportionalitetsprincippet, når den påberåber sig artikel 11, kan den ikke i stedet anvende Traktatens artikel 224, hvis den omhandlede foranstaltning — til trods for, at den i princippet er omfattet af førstnævnte bestemmelse — går længere end nødvendigt for at nå målet. Artikel 224 er under alle omstændigheder også underlagt proportionalitetsprincippet, så det vil derfor være formålsløst under disse omstændigheder at påberåbe sig denne bestemmelse.

Sammenfatning

34. Jeg foreslår herefter, at det spørgsmål, der er forelagt Domstolen, besvares således:

»1) Rådets forordning (EØF) nr. 222/77 er ikke til hinder for, at en medlemsstat, som af hensyn til den offentlige sikkerhed kræver licens ved udførsel af visse varer til en række tredjelande, også kan kræve, at der indhentes en sådan licens, for så vidt angår varer fra en anden medlemsstat, som er bragt til førstnævnte stat på grundlag af en transitangivelse udstedt i overensstemmelse med nævnte forordning.

2) Artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 2603/69 skal fortolkes således, at den er til hinder for nationale foranstaltninger, som udelukker, at visse kategorier af varer udføres til tredjelande. Når sådanne foranstaltninger har til formål at kontrollere udførsel af produkter eller teknologi, der har strategisk betydning, til stater, som efter den pågældende medlemsstats opfattelse kan udgøre en militær trussel, må de dog som udgangspunkt antages at være begrundet i hensynet til den offentlige sikkerhed, jf. forordningens artikel 11. De sanktioner, som pålægges i tilfælde af overtrædelse af de pågældende bestemmelser, må imidlertid ikke gå videre end nødvendigt for at nå det hermed forfulgte mål.«