CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 18 mei 1995 *

1. In deze beide zaken (C-70/94, Werner en C-83/94, Leifer) gaat het om de uitvoer uit de Gemeenschap van dual-use goederen, dat wil zeggen goederen die voor zowel civiele als militaire doeleinden kunnen worden gebruikt. In de zaak Werner heeft het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main het Hof gevraagd, of nationale bepalingen die de uitvoer van bepaalde goederen aan een vergunningsplicht onderwerpen, verenigbaar zijn met artikel 113 van het Verdrag. Deze vraag is gerezen in een procedure betreffende de uitvoer van een vacuüminductieoven naar Libië. In de zaak Leifer gaat het om een bij het Landgericht Darmstadt tegen P. Leifer, R. O. Krauskopf en O. Holzer ingestelde strafvervolging wegens de ongeoorloofde uitvoer van bepaalde goederen naar Irak. In beide zaken draait het in wezen om de vraag, of beperkingen zoals in geding eenzijdig door de Lid-Staten kunnen worden opgelegd, dan wel of zulks onder de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap valt en, meer algemeen, of dergelijke nationale maatregelen met het gemeenschapsrecht verenigbaar zijn of daardoor kunnen worden gerechtvaardigd.

De zaak Werner

2. Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH, een Duitse onderneming, heeft tussen 1979 en 1982 in Libië een reparatiewerkplaats met gieterij geïnstalleerd, welke ook een aantal smeltovens voor gietijzer, aluminium en koper omvatte. Om een probleem met de gietkwaliteit van aluminium op te lossen ontving zij, naar eigen zeggen, een bestelling voor een vacuüm-, inductie-, smelt- en gietoven en voor kroesoveninductoren voor die oven. Op 17 september 1991 vroeg zij bij de bevoegde nationale autoriteiten een vergunning aan voor de uitvoer van die goederen naar Libië. Bij beslissing van 31 oktober 1991 weigerde het Bundesamt für Wirtschaft die uitvoervergunning, op grond dat de levering van wapens aan Libië de krachtens § 7, lid 1, sub 2 en 3, van het Außenwirtschaftsgesetz (hierna: „AWG") [1] te beschermen belangen ernstig in gevaar zou brengen.

3. § 7, lid 1, AWG luidt als volgt:

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — Außenwirtschaftsgesetz van 28 april 1962, BGBl. I, blz. 481, zoals gewijzigd bij artikel 3, § 1, van het Gesetz über die Errichtung eines Bundesausfuhramtes van 28 februari 1992, BGBl. I, blz. 376.

„Rechtshandelingen en verrichtingen in de buitenlandse handel kunnen worden beperkt teneinde

1. de veiligheid van de Bondsrepubliek Duitsland te verzekeren,

2. een verstoring van het vreedzaam samenleven der volkeren te voorkomen, of

3. te voorkomen, dat de buitenlandse betrekkingen van de Bondsrepubliek Duitsland ernstig worden verstoord."

4. Deze bepaling moet worden gelezen in combinatie met § 2, lid 1, van het AWG, volgens hetwelk bij verordening kan worden voorgeschreven, dat rechtshandelingen en verrichtingen verboden kunnen worden of dat daarvoor een vergunning vereist is. § 2, lid 2, behelst een evenredigheidsregel, volgens welke de beperkingen niet verder mogen gaan dan noodzakelijk is en de vrijheid van de economische activiteit zo weinig mogelijk moeten beknotten. Ook wordt daarin verklaard dat beperkingen voor reeds gesloten overeenkomsten alleen gevolgen mogen hebben, wanneer de nagestreefde doelstellingen ernstig worden bedreigd. § 27 van het AWG bevat een machtiging tot vaststelling van dergelijke verordeningen. Volgens § 5 van de Außenwirtschaftsverordnung (hierna: „AWV"), die is vastgesteld op basis van bovengenoemde bepalingen van het AWG, is een uitvoervergunning vereist voor de goederen, vermeld in deel I, hoofdstukken A, B en C van de uitvoerlijst (bijlage AL bij de AWV).

5. Bij de 76e verordening van 11 september 1991 werd de uitvoerlijst van bijlage AL gewijzigd als volgt:

„1. Na nummer 1203 wordt het navolgende nummer 1204 ingevoegd:

1204

Vacuümovens of ovens met beschermde atmosfeer, geschikt voor temperaturen van meer dan 1073 K (800 °C), daartoe speciaal geconstrueerde onderdelen, regel- en besturingsapparatuur, alsmede speciaal ontwikkelde software voor dergelijke ovens. Onderdelen of installaties, wanneer het land van aankoop of bestemming Libië is.

2. Na nummer 1355 wordt het navolgende nummer 1356 ingevoegd:

1356

Wikkelmachines waarvan de positioneer-, wikkel- en oprolbewegingen coördineerbaar of programmeerbaar zijn, geschikt voor de vervaardiging van composietstructuren, alsmede de besturingsapparatuur voor het coördineren of programmeren, daartoe speciaal geconstrueerde onderdelen en toebehoren, en speciaal daartoe ontwikkelde software, wanneer het land van aankoop of bestemming Libië is."

6. Bij deze wijziging gaf de Bondsminister van Economische zaken als toelichting, dat Libië de genoemde goederen kon gebruiken voor de bouw van raketten. Naar verluidt zou Libië bezig zijn met de bouw van middellange-afstandsraketten die landen als Israël en Italië kunnen bereiken. Uit de opmerkingen van de Duitse regering in deze zaak blijkt, dat tot bovengenoemde wijzigingen werd besloten naar aanleiding van Werners pogingen om de betrokken oven uit te voeren.

7. Werner diende tegen de weigering van de uitvoervergunning bezwaar in, op grond dat zij in strijd was met verordening (EEG) nr. 2603/69 van de Raad houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke regeling voor de uitvoer (hierna: „uitvoerverordening") [2], en dat de goederen in kwestie niet bruikbaar waren voor de bouw van raketten.

8. Het Bundesausfuhramt wees dit bezwaar op 30 november 1992 af. Het was van oordeel, dat de weigering een uitvoervergunning te verlenen niet in strijd was met de uitvoerverordening. Volgens de derde overweging van deze verordening kunnen de Lid-Staten aan de uitvoer naar derde landen alleen dan kwantitatieve beperkingen stellen, wanneer zij overeenkomstig het Verdrag dergelijke maatregelen kunnen treffen. In dit verband, aldus het Bundesausfuhramt, kon de Bondsrepubliek Duitsland een beroep doen op artikel 223, lid 1, sub b, van het Verdrag op grond waarvan de Lid-Staten de maatregelen kunnen nemen die zij voor de bescherming van de wezenlijke belangen van hun veiligheid noodzakelijk achten. Voorts kon volgens deze instantie de betrokken oven worden gebruikt voor het Libische raketontwikkelingsprogramma en bestonden er aanwijzingen, dat hij daartoe ook effectief bestemd was.

2 — PB 1969, L 324, blz. 25, zoals laatstelijk gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3918/91 van de Raad (PB 1991, L 372, blz. 31).

9. Op 12 februari 1993 stelde Werner bij het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main beroep in tegen de weigeringsbeslissing. Over en weer werden argumenten uitgewisseld betreffende de artikelen 36, 113 en 223 van het Verdrag en de uitvoerverordening. Het Verwaltungsgericht bracht ook de artikelen 224 en 228 A van het Verdrag ter sprake, hoewel artikel 228 A is ingevoegd bij het Verdrag betreffende de Europese Unie en op het relevante tijdstip niet van kracht was. De nationale rechter twijfelt, of de Duitse regeling verenigbaar is met het gemeenschapsrecht en legt het Hof de navolgende vraag voor:

„Staat artikel 113 EG-Verdrag in de weg aan nationale bepalingen op het gebied van de buitenlandse handel, die voor de uitvoer van een vacuüminductieoven naar Libië een vergunning verlangen, welke vergunning in casu is geweigerd op grond dat dit ter bescherming van de openbare veiligheid van de Lid-Staat noodzakelijk was, daar anders een verstoring van diens buitenlandse betrekkingen dreigde?"

10. In zijn vraag vermeldt de verwijzende rechter enkel artikel 113 van het Verdrag. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt evenwel duidelijk, dat hij in wezen wenst te vernemen of de Duitse uitvoercontroleregeling, zoals zij in de hem voorgelegde zaak is toegepast, verenigbaar is met het gemeenschapsrecht in het algemeen. Het lijkt mij evenwel praktischer om, alvorens op deze vragen in te gaan, eerst de achtergrond te schetsen van de zaak Leifer.

De zaak Leifer

11. De verdachten in het hoofdgeding worden er met name van beschuldigd, tussen 1984 en 1988 zonder de vereiste uitvoervergunningen installaties, onderdelen voor installaties en chemicaliën te hebben geleverd aan Irak, in strijd met de §§ 5 en 5a van de AWV (die, zoals hierboven gezegd, het Außenwirtschaftsgesetz uitvoert) in combinatie met andere bepalingen van de Duitse wetgeving.

12. In haar schriftelijke opmerkingen licht de Duitse regering de ontstaansgeschiedenis en de strekking van de betrokken bepalingen nader toe. In 1984 kreeg zij aanwijzingen dat Irak chemische wapens ontwikkelde en dat het bij een Duitse onderneming installaties had betrokken die voor dat chemischewapensprogramma bestemd waren. De Duitse wetgeving inzake de uitvoercontrole

op het gebied van chemische wapens bleek echter ontoereikend te zijn op het gebied van zowel de chemicaliën zelf als de installaties en onderdelen voor installaties, die voor de produktie van dergelijke wapens konden worden gebruikt. Daarom stelde de Duitse regering op 14 mei 1984 de 52e verordening [3] vast; hierbij werd in de uitvoerlijst (bijlage AL bij de AWV) een nr. 1710 ingevoegd, zodat nog eens vijf chemicaliën onder de vergunningsplicht van § 5 van de AWV vielen. Een van deze stoffen is fosforoxychloride ($POCL_3$), dat Leifer volgens de dagvaarding naar Irak zou hebben geëxporteerd. Verder stelde de Duitse regering op 6 augustus 1984 de 53e en de 56e verordening [4] vast: deze vulden de uitvoerlijst aan met een nieuw hoofdstuk D betreffende installaties, onderdelen voor installaties en andere inrichtingen, die voor de produktie van bepaalde chemische stoffen bestemd zijn. Verder voegde zij in de AWV een nieuwe § 5a in, die de uitvoer van de in hoofdstuk D genoemde goederen naar niet OESO-staten vergunningplichtig maakte.

13. Tevens zij opgemerkt, dat volgens §§ 34 en 70 van het AWG, in de op het relevante tijdstip geldende versie, de uitvoer zonder vergunning van ingevolge §§ 5 en 5a van de AWV vergunningsplichtige goederen strafbaar is, indien die uitvoer de veiligheid van de Bondsrepubliek Duitsland bedreigt, het vreedzaam samenleven der volkeren verstoort of de buitenlandse betrekkingen van de Bondsrepubliek ernstig verstoort (dat wil zeggen, de in § 7, lid 1, AWG genoemde redenen).

14. Op verzoek van Leifer, bij wie Holzer zich heeft aangesloten, heeft het Landgericht Darmstadt de behandeling van de zaak voor prejudiciële verwijzing naar het Hof aangehouden. De verwijzende rechter twijfelt sterk, — vooral gelet op het voorstel van de Commissie voor een verordening van de Raad betreffende de controle op de uitvoer van bepaalde goederen en technologieën voor tweeërlei gebruik en van bepaalde nucleaire produkten en technologieën [5] —, of de Bondsrepubliek Duitsland bevoegd is, met betrekking tot de handel met derde landen een vergunningsprocedure alsmede daarmee verband houdende strafsancties in te voeren. Hij legt het Hof de navolgende vragen voor:

„1) a) Moet artikel 113 EEG-Verdrag aldus worden uitgelegd, dat het mede van toepassing is op nationale regelingen die de uitvoer naar derde landen beperken van goederen die zowel

3 — *Bundesanzeiger* nr. 91 van 15 mei 1984, blz. 4509.

4 — BGBl. I, blz. 1079-1080.

5 — PB 1992, C 253, blz. 13.

voor militaire als voor civiele doeleinden geschikt zijn (zogenoemde ‚dual use-goederen') (...)? [6]

b) Zijn bijgevolg ter zake van dergelijke uitvoerbeperkingen — behalve in geval van machtiging van een individuele Lid-Staat en behoudens de in het EEG-Verdrag voorziene uitzonderingen — uitsluitend de instellingen van de Gemeenschap bevoegd?

Zo deze vragen bevestigend worden beantwoord:

2) Moeten de artikelen 223, lid 1, sub b, en 224 EEG-Verdrag en artikel 11 van verordening (EEG) nr. 2603/69 van de Raad van 20 december 1969 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke regeling voor de uitvoer [PB 1969, L 324, blz. 25, laatstelijk gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3918/91 van de Raad van 19 december 1991 (PB 1991, L 372, blz. 31)] aldus worden uitgelegd, dat zij bij wijze van uitzondering toelaten, dat een Lid-Staat nationale bepalingen ter beperking van de uitvoer van dual use-goederen naar derde landen vaststelt, zoals die welke in de eerste vraag zijn beschreven?

3) Moeten de artikelen 223, lid 1, sub b, en 224 EEG-Verdrag en artikel 11 van verordening nr. 2603/69 aldus worden uitgelegd, dat zij de Lid-Staten toelaten nationale bepalingen vast te stellen,

a) die de volledige bewijslast inzake het civiele gebruik van dual use-goederen als voorwaarde voor de afgifte van een uitvoervergunning op de aanvrager leggen, en

b) krachtens welke de uitvoervergunning reeds kan worden geweigerd op de enkele grond dat de produkten objectief geschikt zijn voor militair gebruik?

6 — De integrale tekst van vraag 1, sub a luidt:
„Moet artikel 113 EEG-Verdrag aldus worden uitgelegd, dat het mede van toepassing is op nationale regelingen die de uitvoer naar derde landen beperken van goederen die zowel voor militaire als voor civiele doeleinden geschikt zijn (zogenoemde ‚dual use-goederen'), zoals de regelingen die in deel I, hoofdstuk A, van de uitvoerlijst en in de 52e Verordnung van 14 mei 1984 (Bundesanzeiger 91/84) zijn opgenomen door invoeging van nr. 1710 in deel I, hoofdstuk C, van de uitvoerlijst, in de 56e Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) door invoeging van § 5a AWV van 6 augustus 1984 (BGBl. 1984 I, blz. 1079), en in de 53e Verordnung zur Änderung der Ausfuhrliste door invoeging van hoofdstuk D in deel I van de uitvoerlijst (BGBl. 1984 I, blz. 1080)?"

4) a) Moet artikel 1 van verordening nr. 2603/69 aldus worden uitgelegd, dat de in die bepaling geregelde vrijheid van uitvoer mede de vrijheid omvat om uitvoervergunningsprocedures en nationale strafsancties in geval van overtredingen van nationale uitvoervergunningsregelingen vast te stellen?

b) Vormen door de Lid-Staten vastgestelde strafsancties een beperking van de vrijheid van uitvoer in de zin van artikel 1 van verordening nr. 2603/69, die de individuele Lid-Staten niet kunnen vaststellen zonder door de gemeenschapsinstellingen daartoe te zijn gemachtigd, behoudens de uitzondering van artikel 11 van verordening nr. 2603/69?

5) a) Moeten de artikelen 223, lid 1, sub b, en 224 EEG-Verdrag en artikel 11 van verordening nr. 2603/69 aldus worden uitgelegd, dat zij bij wijze van uitzondering de Lid-Staten toelaten uitvoervergunningsprocedures met strafsancties vast te stellen, niet ter vrijwaring van hun eigen veiligheid, doch enkel ter voorkoming van een ernstige verstoring van het vreedzaam samenleven der volkeren of van de buitenlandse betrekkingen van de betrokken Lid-Staat (zie de regeling van § 7, lid 1, sub 2 en 3, AWG)?

b) Moeten de artikelen 223, lid 1, sub b, en 224 EEG-Verdrag en artikel 11 van verordening nr. 2603/69 aldus worden uitgelegd, dat zij bij wijze van uitzondering de individuele Lid-Staten toelaten strafbepalingen vast te stellen, die de uitvoer zonder vergunning van zowel voor militaire als voor civiele doeleinden geschikte dual use-goederen en $POCL_3$ strafbaar stellen, zoals het geval is in §§ 34, lid 1, sub 3, 33, lid 1, en 7, lid 1, AWG juncties §§ 70, lid 1, sub 1, 5, 5a, AWV en hoofdstukken A, C, nr. 1710, en D van de uitvoerlijst, deel I, in de versies van 14 mei 1984 en 6 augustus 1984, en zijn dergelijke strafbepalingen, die ook in gevangenisstraffen voorzien, nog verenigbaar met het evenredigheidsbeginsel?

c) Moeten de artikelen 223, lid 1, sub b, en 224 EEG-Verdrag en artikel 11 van verordening nr. 2603/69 aldus worden uitgelegd, dat zij de Lid-Staten toelaten in geval van uitvoer zonder vergunning van dual use-

goederen alleen al wanneer de produkten objectief geschikt zijn voor militair gebruik, gevangenis- en geldstraffen op te leggen?

d) Laat het gemeenschapsrecht enkel dan een bestraffing toe, wanneer op grond van de feiten redelijkerwijs kan worden verwacht, dat de dual use-goederen voor militaire doeleinden zullen worden gebruikt en wanneer de exporteur daarvan op de hoogte is?

6) a) Zo de vragen geheel of gedeeltelijk ontkennend worden beantwoord:

Hebben/heeft artikel 113 EEG-Verdrag en/of artikel 1 van verordening nr. 2603/69 rechtstreekse werking ten aanzien van particulieren, zodat dezen aan die bepaling(en) rechten ontlenen die de nationale rechterlijke instanties moeten handhaven?"

15. Deze vragen kunnen als volgt worden samengevat en geherformuleerd:

1) Is artikel 113 van het Verdrag mede van toepassing op nationale regelingen ter beperking van de uitvoer van dual use-goederen naar derde landen, zodat in beginsel de Gemeenschap bij uitsluiting bevoegd is om dergelijke regelingen vast te stellen? Zo ja, kunnen dergelijke nationale regelingen niettemin gerechtvaardigd worden op basis van de artikelen 223, lid 1, sub b, of 224 van het Verdrag of van artikel 11 van de uitvoerverordening, zelfs wanneer zij niet gericht zijn op de bescherming van de veiligheid van de betrokken Lid-Staat, maar enkel op het voorkomen van een ernstige verstoring van het vreedzaam samenleven der volkeren of van de buitenlandse betrekkingen van de betrokken Lid-Staat?

2) Binnen welke grenzen kunnen in dat verband nationale regelingen worden vastgesteld, die

a) de volledige bewijslast inzake het civiele gebruik van de goederen op de aanvrager leggen,

b) de bevoegdheid verlenen, een uitvoervergunning te weigeren indien de goederen objectief geschikt zijn voor militair gebruik,

c) strafsancties, daaronder begrepen vrijheidsstraffen, opleggen? Zijn dergelijke strafsancties in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel?

3) Hebben artikel 113 van het Verdrag en/of artikel 1 van verordening nr. 2603/69 rechtstreekse werking?

Toepasselijke bepalingen van het gemeenschapsrecht

16. Artikel 113, lid 1, van het Verdrag luidt:

„De gemeenschappelijke handelspolitiek wordt gegrond op eenvormige beginselen; met name wat betreft (...) de uitvoerpolitiek (...)"

17. Aan artikel 113 is uitvoering gegeven bij de uitvoerverordening [7], waarbij een gemeenschappelijke regeling voor de uitvoer tot stand wordt gebracht. Onder het opschrift „Grondbeginsel" bepaalt artikel 1 van de verordening het volgende:

„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."

Dit „grondbeginsel" vormt titel I van de verordening en heeft kennelijk een ruime werkingssfeer. Bepaalde goederen waarop dit beginsel niet van toepassing is, zijn vermeld in de bijlage bij de verordening; voor de onderhavige zaak zijn die uitzonderingen evenwel niet relevant. Dat dit beginsel op dual use-goederen van toepassing is, staat voor mij vast. Waar het in de onderhavige zaak op aankomt is, zoals we verderop zullen zien, welke omvang de uitzonderingen op het grondbeginsel van titel I hebben.

18. Titel II en titel III van de uitvoerverordening bevatten bepalingen betreffende een communautaire procedure voor het uitwisse

7 — Hierboven aangehaald, voetnoot 2.

len van gegevens en overleg en betreffende vrijwaringsmaatregelen. Titel IV bevat overgangs- en slotbepalingen, waaronder artikel 11:

„Onverminderd andere communautaire bepalingen vormt de onderhavige verordening geen beletsel voor het aannemen of toepassen door de Lid-Staten van kwantitatieve uitvoerbeperkingen welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek, historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom."

19. Ook de artikelen 223 en 224 van het Verdrag verwijzen naar de veiligheidsbelangen van de Lid-Staten. Artikel 223, lid 1, sub b, bepaalt:

„elke Lid-Staat kan de maatregelen nemen die hij noodzakelijk acht voor de bescherming van de wezenlijke belangen van zijn veiligheid en die betrekking hebben op de produktie van of de handel in wapenen, munitie en oorlogsmateriaal; die maatregelen mogen de mededingingsverhoudingen op de gemeenschappelijke markt niet wijzigen voor produkten die niet bestemd zijn voor specifiek militaire doeleinden".

20. Artikel 223, lid 2, zegt verder:

„In de loop van het eerste jaar [8] volgend op de inwerkingtreding van dit Verdrag stelt de Raad met eenparigheid van stemmen de lijst vast van de produkten waarop de bepalingen van lid 1, sub b, van toepassing zijn."

In 1958 stelde de Raad inderdaad een dergelijke lijst vast. Het besluit van de Raad werd nooit bekendgemaakt, maar de tekst ervan is als bijlage bij de opmerkingen van de Commissie gevoegd. De goederen waar het in de onderhavige zaak om gaat, komen in die — nooit bijgewerkte of gewijzigde — lijst niet voor.

21. Artikel 224 van het Verdrag bepaalt:

„De Lid-Staten plegen onderling overleg ten einde gezamenlijk de regelingen te treffen noodzakelijk om te voorkomen dat de werking van de gemeenschappelijke markt ongunstig wordt beïnvloed door de maatregelen waartoe een Lid-Staat zich genoopt kan voelen, in geval van ernstige binnenlandse onlusten waardoor de openbare orde

8 — „During the first years" in de Engelse versie van het door het Bureau voor officiële publikaties van de Europese Gemeenschappen gepubliceerde Verdrag is kennelijk onjuist.

wordt verstoord, in geval van oorlog [9] of van een ernstige internationale spanning welke oorlogsgevaar inhoudt, of om te voldoen aan de verplichtingen die hij met het oog op het behoud van de vrede en van de internationale veiligheid heeft aangegaan."

22. Ten slotte is tijdens de procedure ook nog artikel 228 A van het Verdrag ter sprake gebracht, dat is ingevoegd bij het Verdrag betreffende de Europese Unie en ten tijde van de feiten nog niet van kracht was. Artikel 228 A luidt:

„Ingeval een gemeenschappelijk standpunt of een gemeenschappelijk optreden dat volgens de bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie die betrekking hebben op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid is vastgesteld, medebrengt dat de Gemeenschap moet optreden om de economische betrekkingen met een of meer derde landen te onderbreken of geheel of gedeeltelijk te beperken, neemt de Raad de nodige urgente maatregelen. De Raad besluit hiertoe met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, op voorstel van de Commissie."

23. Artikel 228 A refereert aan het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie. Ofschoon het Hof ingevolge artikel L van het Verdrag betreffende de Europese Unie ten aanzien van de bepalingen betreffende dit beleid (artikelen J-J.11 van dat Verdrag) niet bevoegd is, zij opgemerkt, dat volgens artikel J.1, lid 2, een van de doelstellingen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid is: „de versterking van de veiligheid van de Unie en haar Lid-Staten in alle opzichten (...)".

24. Artikel 228 A is niet het enige geval waarin besluiten in het kader van het buitenlands en veiligheidsbeleid vergezeld kunnen gaan van op basis van het EG-Verdrag genomen maatregelen. In de loop van 1992 heeft de Commissie een voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de controle op de uitvoer van bepaalde goederen en technologieën voor tweeërlei gebruik en van bepaalde nucleaire produkten en technologieën [10] vastgesteld. Ter terechtzitting werd het Hof meegedeeld, dat de Raad dit voorstel in december 1994 had aanvaard, doch dat de tekst nog niet in het Publikatieblad was gepubliceerd, en dat de inmiddels vastgestelde verordening is aangevuld met een besluit op grond van artikel J.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, met als bijlage de lijsten van goederen en bestemmingen waarvoor een controleplicht geldt. In april 1995 werden de verordeningen en besluiten met terugwerkende kracht in het Publikatieblad bekendgemaakt. [11]

9 — De Engelse tekst, die in de door het Bureau voor officiële publikaties van de Europese Gemeenschappen gepubliceerde versie op deze plaats een komma heeft in plaats van „of", is kennelijk onjuist.

10 — Hierboven aangehaald, voetnoot 5.

11 — Verordening (EG) nr. 3381/94 van de Raad van 19 december 1994 tot instelling van een communautaire regeling voor exportcontrole op goederen voor tweeërlei gebruik (PB 1994, L 367, blz. 1), gewijzigd bij verordening (EG) nr. 837/95 van de Raad (PB 1995, L 90, blz. 1); besluit 94/942/GBVB van de Raad van 19 december 1994 betreffende het gemeenschappelijk optreden, zoals door de Raad vastgesteld op grond van artikel J.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, ten aanzien van de controle op de uitvoer uit de Gemeenschap van goederen voor tweeërlei gebruik (PB 1994, L 367, blz. 8), gewijzigd bij de besluiten 95/127/GBVB en 95/128/GBVB van de Raad (PB 1995, L 90, blz. 2 en 3).

25. Ik zal nu ingaan op de problemen die beide zaken gemeen hebben, te beginnen met de vragen betreffende de werking van artikel 113 van het Verdrag en van de uitvoerverordening. Na een schets van de relevante beginselen zal ik de toepassing van deze beginselen op elk van deze zaken onderzoeken.

Toepassingsgebied en werking van artikel 113 van het Verdrag en van de uitvoerverordening

26. Het staat vast dat op het gebied van de handelspolitiek in de zin van artikel 113 van het Verdrag de Gemeenschap bij uitsluiting bevoegd is [12]: zonder specifieke machtiging door de Gemeenschap kunnen de Lid-Staten niet eenzijdig handelspolitieke maatregelen nemen. [13] De vraag rijst dan ook, of maatregelen zoals hier in geding, door een dergelijke machtiging gedekt zijn. Om deze vraag te beantwoorden, moet te rade worden gegaan met de bepalingen van de uitvoerverordening, die artikel 113 van het Verdrag implementeert en een geval vormt waarin de Gemeenschap gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid om de uitvoer te regelen. De verordening verbiedt, zoals hiervoor verklaard, kwantitatieve uitvoerbeperkingen (artikel 1), maar staat de Lid-Staten toe (artikel 11) op bepaalde gronden dergelijke beperkingen voor te schrijven. De belangrijkste vragen zijn dus in de eerste plaats, of de litigieuze maatregelen in beginsel binnen de werkingssfeer van het verbod van artikel 1 vallen en vervolgens, of zij uit hoofde van een van de in artikel 11 genoemde gronden desalniettemin gerechtvaardigd zijn.

27. Voor beide vragen wil ik verwijzen naar mijn conclusie in zaak C-367/89 (Richardt en „Les Accessoires Scientifiques"). [14] In die zaak ging het om de inbeslagneming door de Luxemburgse autoriteiten van een naar de Sovjet-Unie uit te voeren microetch. De inbeslagneming geschiedde op grond dat de exporteur in Luxemburg geen uitvoervergunning had verkregen, zoals voorgeschreven door het Luxemburgse besluit tot uitvoering van de Cocom-afspraken (Coordinating Committee for Multilateral Export Controls, dat blijkbaar niet meer bestaat). Ik nam het standpunt in, dat het ging om een beperking van de uitvoer naar een derde land, dat de beperking binnen de werkingssfeer van artikel 1 van de uitvoerverordening viel, doch dat zij, onverminderd het evenredigheidsbeginsel, op grond van artikel 11 van de verordening gerechtvaardigd kon worden. Het Hof was het hiermede

12 — Zie recentelijk advies 1/94 van het Hof betreffende de Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie, Jurispr. 1994, blz. I-5267.

13 — Zaak 41/76, Donckerwolcke, Jurispr. 1976, blz. 1921, r. o. 32; zaak 174/84, Bulk Oil, Jurispr. 1986, blz. 559.

14 — Jurispr. 1991, blz. I-4621, punten 15-29 van de conclusie.

evenwel niet eens, doch beoordeelde de feiten vanuit de gezichtshoek van de gemeenschapsbepalingen inzake doorvoer. [15] Dit verklaart waarom de uitvoerverordening in het arrest niet wordt genoemd. [16]

28. Ook in de onderhavige zaken is de toepasselijkheid van de verordening met uiteenlopende argumenten in twijfel getrokken. Maar, zoals ik reeds zei, zie ik geen enkele reden om dual use-goederen buiten de werkingssfeer van de verordening te laten.

29. Een moeilijker probleem is daarentegen, dat artikel 1 van de verordening — anders dan artikel 34 van het Verdrag — kwantitatieve uitvoerbeperkingen verbiedt, maar maatregelen van gelijke werking niet vermeldt.

30. In de zaak Richardt werd betoogd, dat de betrokken maatregelen geen kwantitatieve beperkingen maar veeleer maatregelen van gelijke werking waren, en bijgevolg niet onder het verbod van artikel 1 van de verordening vielen. In mijn opvatting kon dat betoog niet worden aanvaard. [17]

31. In de onderhavige zaken is opnieuw aangevoerd, dat de maatregelen in geding wellicht buiten de werkingssfeer van artikel 1 vallen, omdat zij geen kwantitatieve beperkingen maar enkel maatregelen van gelijke werking zijn. Ook al kan worden verdedigd dat artikel 1 niet op alle maatregelen van gelijke werking van toepassing is, dit artikel moet dunkt mij zeker, zoals de Franse regering betoogt, worden geacht, maatregelen te verbieden die neerkomen op een algeheel uitvoerverbod voor bepaalde categorieën van goederen. Zo moet een vergunningsregeling die ertoe strekt en tot gevolg heeft, dat alle uitvoer van bepaalde goederen naar bepaalde landen wordt verhinderd, worden geacht in strijd te zijn met het beginsel dat de uitvoer van produkten uit de Gemeenschap vrij is, en onder het verbod van artikel 1 van de verordening vallen, tenzij zij gerechtvaardigd is op grond van andere bepalingen van de verordening.

32. In mijn visie is het ook duidelijk, dat de bestreden nationale regeling in beginsel kan worden gerechtvaardigd op grond van artikel 11 van de uitvoerverordening. Door maatregelen toe te staan die door de Lid-Staten zijn genomen uit hoofde van de bescherming van (onder meer) de openbare veiligheid, brengt artikel 11 het soort van maatregelen en het soort van rechtvaardiging die in deze zaak aan de orde zijn, binnen zijn werkingssfeer. Mijns inziens kan niet worden

15 — Zie r. o. 13.

16 — Zie Govaere en Eeckhout „On Dual Use Goods and Dualist Case Law: The Aimé Richardt Judgment on Export Controls", *Common Market Law Review* 1992, nr. 29, blz. 941-965.

17 — Zie punten 19-22 van mijn conclusie.

gesteld, dat de werkingssfeer van artikel 11 op dit punt te ruim is en de Lid-Staten een te ruime bevoegdheid geeft, gelet op de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap op het gebied van de handelspolitiek. [18] Zoals ik hierna zal proberen aan te tonen, zijn veiligheidsmaatregelen nog steeds grotendeels een nationale aangelegenheid.

33. Dit blijft zelfs het geval na de invoeging van artikel 228 A van het Verdrag (zie hierboven, punt 9) dat, zoals gezegd, op het relevante tijdstip nog niet van kracht was. Artikel 228 A verleent slechts machtiging voor communautaire acties ter uitvoering van het ontluikende gemeenschappelijke buitenlandse en veiligheidsbeleid van de Europese Unie. Het is evenwel duidelijk, dat wanneer niet een gemeenschappelijk standpunt of gemeenschappelijk optreden is vastgesteld krachtens titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Lid-Staten vrij blijven om te handelen ter bevordering van hun veiligheidsbelangen, die gemeenschappelijk of individueel kunnen zijn.

34. Mijn standpunt komt dus in het kort hierop neer, dat de Lid-Staten ondanks de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap op het gebied van de handelspolitiek eenzijdig kunnen optreden uit hoofde van de bescherming van de openbare veiligheid, maar dat dergelijke maatregelen, voor zover zij van invloed kunnen zijn op de uitvoer naar derde landen, gerechtvaardigd moeten zijn krachtens artikel 11 van de uitvoerverordening.

Openbare orde, openbare veiligheid en bescherming van de gezondheid en het leven van personen

35. Om de redenen die ik in mijn conclusie in de zaak Richardt [19] heb uiteengezet, staat het voor mij vast, dat het in artikel 11 van de uitvoerverordening vermelde begrip openbare veiligheid in beginsel ruim genoeg is om mede van toepassing te zijn op de beperkingen van de levering van strategisch belangrijke goederen of technologieën aan landen die een militaire bedreiging vormen. Er zij aan herinnerd, dat artikel 11 beperkingen van de uitvoer naar derde landen toestaat op dezelfde gronden als die waarop artikel 36 van het Verdrag beperkingen van de invoer, uitvoer of doorvoer tussen de Lid-Staten mogelijk maakt. Bij de uitlegging van beide bepalingen zouden, zoals ik zal voorstellen, dezelfde beginselen in acht moeten worden genomen. Daartoe kan worden teruggrepen op het arrest Richardt, waarin werd onderzocht, of de inbeslagneming van de microetch als doorvoerbeperking verenigbaar was met artikel 36 van het Verdrag. Om te beginnen bracht het Hof in herinnering, dat artikel 36 niet tot doel heeft, bepaalde onderwerpen aan de exclusieve bevoegdheid van de Lid-Staten voor te behouden, doch het

18 — Zie arrest Bulk Oil (hierboven, voetnoot 13, r. o. 32-36).

19 — Zie punt 28 van de conclusie.

enkel mogelijk wil maken dat in de nationale wetgeving wordt afgeweken van het beginsel van het vrije goederenverkeer. Omdat artikel 36 een uitzondering op een fundamenteel beginsel van het Verdrag vormt, moet het aldus worden uitgelegd, dat de werking ervan niet verder gaat dan noodzakelijk is ter bescherming van de belangen die het beoogt te waarborgen. [20]

36. Verder overwoog het Hof, dat het begrip openbare veiligheid in de zin van artikel 36 zowel de interne als de externe veiligheid van een Lid-Staat dekt, en dat vaststaat dat de invoer, de uitvoer en de doorvoer van goederen die voor militaire doeleinden kunnen worden gebruikt, een bedreiging kan vormen voor de openbare veiligheid van een Lid-Staat, die deze derhalve op grond van artikel 36 van het Verdrag mag beschermen. [21]

37. Deze beginselen lijken mij eveneens te gelden voor de uitlegging van artikel 11 van de uitvoerverordening. Ook deze bepaling heeft dan ook niet tot doel, bepaalde onderwerpen aan de uitsluitende bevoegdheid van de Lid-Staten voor te behouden. Zij staat enkel toe, dat in de nationale wetgeving wordt afgeweken van fundamentele regels van de uitvoervrijheid, en moet, als uitzondering op een fundamentele regel, restrictief worden uitgelegd. Bovendien is het evident dat, aangezien artikel 36 van het Verdrag aldus moet worden uitgelegd, dat op grond van dit artikel de doorvoer in het intracommunautaire verkeer mag worden beperkt met het doel de externe veiligheid van een Lid-Staat te beschermen, ook artikel 11 van de uitvoerverordening, dat specifiek de uitvoer naar derde landen betreft, een Lid-Staat toestaat zijn externe veiligheid te beschermen: deze zal immers eerder worden aangetast door de uitvoer van strategische goederen naar derde landen dan door de intracommunautaire handel in dergelijke goederen.

38. Men zou kunnen betogen, dat artikel 11 van de uitvoerverordening niet zo restrictief moet worden uitgelegd als artikel 36 van het Verdrag, omdat het niet afwijkt van een fundamentele verdragsbepaling, maar enkel van artikel 1 van de uitvoerverordening, volgens hetwelk de uitvoer niet kwantitatief mag worden beperkt. Dit is echter geen overtuigend argument: als onontbeerlijke aanvulling van de aan de Gemeenschap ten grondslag liggende douane-unie, is de gemeenschappelijke handelspolitiek voor de werking van de Gemeenschap niet minder belangrijk dan de verdragsbepalingen betreffende de interne markt. Het ligt voor de hand, dat beperkingen die Lid-Staten aan de uitvoer naar derde landen stellen, de intracommunautaire handel ongunstig kunnen beïnvloeden, bij voorbeeld in geval van doorvoer van de goederen door een andere Lid-Staat, zoals in de zaak Richardt. Het feit dat de fundamentele bepalingen betreffende de gemeenschappelijke handelspolitiek niet in het Verdrag zelf zijn neergelegd, betekent niet, dat dergelijke fundamentele bepalingen niet zouden bestaan. Op het gebied van de uitvoerpolitiek is de fundamentele regel vastgelegd in de uitvoerverordening: de uitvoer uit de Gemeenschap

20 — Zie r. o. 19 en 20.
21 — Zie r. o. 22.

is vrij. Bovendien mag niet uit het oog worden verloren, dat artikel 11 weliswaar niet afwijkt van een fundamentele verdragsbepaling, doch niettemin aldus kan worden uitgelegd, dat het afwijkt van de in artikel 113 van het Verdrag vervatte regel van de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap op het gebied van de handelspolitiek. [22]

39. Daarom moet volgens mij artikel 11 van de uitvoerverordening grotendeels op dezelfde wijze worden uitgelegd als artikel 36 van het Verdrag, althans op een gebied als de controle van de uitvoer van strategische goederen, waar het om een en dezelfde doelstelling gaat, namelijk de bescherming van de externe veiligheid van een Lid-Staat, door beperkingen van de intracommunautaire handel of van de uitvoer naar derde landen.

40. Volgens § 7 van het AWG kan niet enkel in rechtshandelingen en verrichtingen op het gebied van de buitenlandse handel worden ingegrepen om de externe veiligheid van de Bondsrepubliek Duitsland te beschermen, maar ook om een verstoring van het vreedzaam samenleven der volkeren of een ernstige verstoring van de buitenlandse betrekkingen van de Bondsrepubliek Duitsland te voorkomen. Blijkbaar stond de nationale autoriteiten zowel in de zaak Werner als in de zaak Leifer vooral laatstgenoemde doelstellingen voor ogen. In de zaak Werner is het voor de Commissie niet zo zeker, dat de betrokken uitvoer een reële bedreiging voor de Duitse veiligheid inhoudt. Daarom onderzoekt zij, of ingeval de verwijzende rechter zou vaststellen dat de betrokken oven geen wezenlijke rol kon spelen bij de vervaardiging van wapens, de loutere verstoring van de buitenlandse betrekkingen de weigering van een vergunning kon rechtvaardigen. Na een analyse van de begrippen „openbare orde" en „openbare veiligheid" in artikel 11 van de uitvoerverordening concludeert zij uiteindelijk, dat het bestreden besluit op basis van een gecombineerde toepassing van deze gronden gerechtvaardigd kon worden.

41. Om redenen die hierna zullen blijken, is het mijns inziens moeilijk een duidelijke en zekere scheidslijn te trekken tussen overwegingen van buitenlandse politiek en overwegingen van veiligheidsbeleid, met name omdat een verstoring van de externe betrekkingen ernstige consequenties kan hebben voor de veiligheid. In elk geval lijkt het mij duidelijk, dat het gemeenschapsrecht de Lid-Staten op beide gebieden in ruime mate vrij laat, met dien verstande dat zij steeds het evenredigheidsbeginsel in acht moeten nemen. Wat de beperkingen van de uitvoer naar derde landen betreft, lijkt artikel 11 van de uitvoerverordening aldus geredigeerd dat deze vrijheid wordt erkend, zonder dat al te diepgaand behoeft te worden onderzocht, of het om de „openbare orde" dan wel om de „openbare veiligheid" gaat.

22 — Hierboven aangehaald, voetnoot 12.

42. Bovendien kunnen vragen rijzen die door overwegingen van buitenlandse politiek en van veiligheidsbeleid meestal niet gemakkelijk door de rechter worden getoetst, zoals ik in mijn conclusie in zaak C-120/94 (Commissie/Griekenland) [23] betreffende het Griekse embargo tegen de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië heb pogen aan te tonen. Bijgevolg is de omvang van de rechterlijke toetsing van de controle van de uitvoer van strategische goederen onvermijdelijk beperkt en de grenzen hiervan worden in de onderhavige zaken duidelijk geïllustreerd. Voor het Hof of voor een nationale rechter is het niet eenvoudig om uit te maken, of door de uitvoer van de goederen waarom het in deze zaken gaat, de veiligheid van de Bondsrepubliek Duitsland daadwerkelijk wordt bedreigd.

43. In bepaalde opzichten is het gemeenschapsrecht minder geschikt voor de oplossing van dergelijke vragen dan het nationale recht, want de veiligheidsbelangen kunnen voor de onderscheiden Lid-Staten sterk verschillen. Zoals de Britse regering opmerkt, kan elke Lid-Staat specifieke veiligheidsbelangen hebben, zij het door zijn geografische ligging, zijn binnenlandse situatie of door bijzondere buitenlandse bedreigingen. Dit wordt volgens mij bevestigd door titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat in een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid voorziet. Artikel J.4, lid 1, bepaalt: „Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid omvat alle kwesties die betrekking hebben op de veiligheid van de Europese Unie, met inbegrip van de bepaling op termijn van een gemeenschappelijk defensiebeleid, dat mettertijd tot een gemeenschappelijke defensie zou kunnen leiden." Artikel J.4, lid 4, bepaalt evenwel, dat dit beleid het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde Lid-Staten onverlet dient te laten.

44. Zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk eveneens opmerkt, kunnen de Lid-Staten ook indirecte veiligheidsbelangen hebben, in die zin bij voorbeeld dat de uitgevoerde goederen zelf geen directe maar wel een indirecte bedreiging vormen, omdat zij voor de vervaardiging van strategische goederen kunnen worden gebruikt of voor de vervaardiging van strategische goederen kunnen worden aangepast, in plaats van onmiddellijk voor militaire doeleinden te kunnen worden gebruikt.

45. Hieruit volgt, dat wanneer gemeenschapsrechtelijke bepalingen ontbreken, de autoriteiten van elke Lid-Staat moeten uitmaken wanneer de uitvoer van bepaalde dual use-goederen veiligheidsproblemen kan meebrengen, en dat de rechterlijke toetsing ertoe beperkt is, te verzekeren dat geen kennelijke beoordelingsfouten zijn begaan en dat de nationale autoriteiten de bij artikel 11 van de verordening verleende bevoegdheden niet hebben misbruikt. Hiermee is evenwel nog niet geantwoord op de vraag, of de autoriteiten zich kunnen beroepen op bepalingen die ten doel hebben, een ernstige verstoring van de buitenlandse betrekkingen van een Lid-Staat te voorkomen. Het komt mij voor dat dergelijke bepalingen in beginsel op grond

23 — Conclusie van 6 april 1995, nog niet gepubliceerd.

van artikel 11 van de uitvoerverordening toelaatbaar zijn, voor zover dat doel kan worden gezien als een completering van het meer algemene doel van bescherming van de veiligheid van de Lid-Staat. De Duitse bepalingen waar het in het hoofdgeding om draait, zijn blijkbaar met dat doel voor ogen opgesteld. § 7 van het AWG draagt immers het opschrift „Verzekering van de veiligheid en van de buitenlandse belangen" en ook andere bepalingen van deze wet wijzen erop, dat zij voornamelijk ten doel heeft, de uitvoer om veiligheidsredenen te controleren.

46. Daarbij komt, dat de veiligheid van een staat hoe langer hoe minder als een geïsoleerd probleem kan worden beschouwd. Zij hangt ten nauwste samen met de veiligheid van de internationale gemeenschap in haar geheel en van de diverse onderdelen daarvan. De verwijzing naar openbare veiligheid in artikel 11 van de uitvoerverordening moet bijgevolg aldus worden uitgelegd, dat zij ook uitvoerbeperkingen betreffende dual use-goederen omvat, die gericht zijn op de bescherming van de veiligheid van een Lid-Staat, met inbegrip van de rol die zij spelen bij de bescherming van de veiligheid van de internationale gemeenschap in haar geheel.

47. Na aldus te hebben geprobeerd vast te stellen, welke beginselen van toepassing zijn, zal ik thans deze beginselen toepassen op de aan het Hof voorgelegde zaken, eerst de zaak Werner en daarna de zaak Leifer.

De zaak Werner

48. De Duitse regering licht in haar opmerkingen de criteria van § 7 van het AWG en de toepassing van deze criteria op onderhavige zaken toe. De verwijzing naar het vreedzaam samenleven der volkeren heeft ten doel het gebruik van geweld te bestrijden in andere dan oorlogsomstandigheden, bij voorbeeld het internationale terrorisme. De Duitse regering benadrukt, dat de bestreden beslissing de externe veiligheid van tenminste één Lid-Staat dient te beschermen, namelijk Italië, een land dat in elk geval binnen de reikwijdte ligt van de raketten die Libië poogt te vervaardigen. Daarom draagt de beslissing volgens haar bij aan de bescherming van de gezondheid en het leven van personen, een van de in artikel 11 van de uitvoerverordening genoemde gronden.

49. Verder geeft de Duitse regering een rechtvaardiging voor het criterium van de ernstige verstoring van de buitenlandse betrekkingen. Zij stelt dat een dergelijke verstoring nadelige consequenties kan hebben

voor zowel de internationale afspraken op het gebied van de veiligheid van een staat als de manoeuvreerruimte van de staat in zijn buitenlands beleid en bij de bescherming van zijn belangen op dit gebied. Volgens de Duitse regering moet de weigering om in het onderhavige geval een uitvoervergunning te verlenen, worden bezien tegen de achtergrond van vroegere incidenten bij de uitvoer van goederen vanuit Duitsland naar Libië, zoals de bekende zaak Rabta, waarin Duitse ondernemingen betrokken waren bij de bouw van een Libische gifgasfabriek. Dit voorval had haar betrekkingen met de Verenigde Staten en vooral met Israël ernstig verstoord. De Duitse regering wenst te voorkomen, dat zich iets dergelijks herhaalt. Zij wijst daarbij ook op resoluties van de VN-Veiligheidsraad waarbij een embargo wordt gelegd op de uitvoer van wapens naar Libië, met inbegrip van materiaal dat voor de wapenproduktie kan worden gebruikt.

50. Hoewel het aan de verwijzende rechter staat om uit te maken of de beslissing welke voorwerp is van het hoofdgeding, op die gronden gerechtvaardigd is, kunnen deze overwegingen hem daarbij ongetwijfeld van nut zijn.

51. Nu ik tot de conclusie ben gekomen, dat de desbetreffende beperkingen in beginsel binnen de werkingssfeer van artikel 11 van de uitvoerverordening vallen, lijkt het mij niet nodig de eventuele toepassing van de artikelen 223 en 224 van het Verdrag te onderzoeken. Wat artikel 223 betreft, verwijs ik naar mijn opmerkingen (punten 62 en 63) betreffende de zaak Leifer, waarin deze bepaling de hoofdmoot vormt.

52. Artikel 224 verwijst naar maatregelen die een Lid-Staat treft „in geval van ernstige binnenlandse onlusten waardoor de openbare orde wordt verstoord, in geval van oorlog of van een ernstige internationale spanning welke oorlogsgevaar inhoudt, of om te voldoen aan de verplichtingen die hij met het oog op het behoud van de vrede en van de internationale veiligheid heeft aangegaan". Op het eerste gezicht lijkt in de onderhavige zaak geen van deze omstandigheden te spelen. De Duitse regering refereert weliswaar aan resoluties van de VN-Veiligheidsraad, doch zij betoogt niet, dat die resoluties haar verplichten de betrokken maatregelen vast te stellen. Bovendien moet artikel 224 zelf restrictief worden uitgelegd. [24]

53. Blijft dus nog te onderzoeken, welke consequenties het evenredigheidsbeginsel voor de toepassing van artikel 11 van de uitvoerverordening heeft. Ook op dit punt kan met de zaak Richardt te rade worden gegaan.

24 — Zie arrest van 15 mei 1986 (zaak 222/84, Johnston, Jurispr. 1986, blz. 1651) en mijn conclusie in de zaak Commissie/Griekenland, reeds aangehaald in voetnoot 23, punten 44 e. v.

In dit arrest heeft het Hof de navolgende beginselen geponeerd [25]:

„de Lid-Staten kunnen ter controle van goederen die als strategisch worden aangemerkt, de doorvoer hiervan op grond van artikel 36 EEG-Verdrag aan een bijzondere vergunning onderwerpen.

Met betrekking tot de sancties bij niet-naleving van de verplichting tot het verkrijgen van een dergelijke vergunning moet worden opgemerkt, (...) dat een maatregel als inbeslagneming of onttrekking aan het verkeer onevenredig aan het nagestreefde doel en derhalve onverenigbaar met artikel 36 EEG-Verdrag kan worden geacht, indien het terugsturen van de goederen naar de Lid-Staat van herkomst voldoende zou kunnen zijn.

Het staat evenwel aan de nationale rechter om te beoordelen, of de ingestelde regeling in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, waarbij hij rekening dient te houden met alle omstandigheden van het concrete geval, zoals de aard van het goed dat de staatsveiligheid kan bedreigen, de omstandigheden waarin de overtreding is begaan en de goede of kwade trouw van de ondernemer die de doorvoer wilde verrichten en die te dien einde over door een andere Lid-Staat afgegeven documenten beschikte."

54. In mijn conclusie in de zaak Richardt heb ik artikel 11 van de uitvoerverordening in diezelfde zin uitgelegd [26]:

„Ik twijfel er niet aan, dat het begrip openbare veiligheid in beginsel ruim genoeg is om beperkingen op het verhandelen van goederen of technologie van strategisch belang naar landen die mogelijk een militaire bedreiging kunnen vormen, te omvatten. Naar mijn mening kunnen Lid-Staten zich echter alleen op artikel 11 van verordering nr. 2603/69 beroepen, indien het evenredigheidsbeginsel is gerespecteerd. Dit betekent dat de Lid-Staten niet mogen proberen een nationale maatregel, die op grond van die bepaling mogelijk gerechtvaardigd kan zijn, af te dwingen met behulp van middelen die verder gaan dan noodzakelijk is om het doel van de maatregelen te bereiken. De toepassing van het evenredigheidsbeginsel in concrete gevallen is een zaak van de nationale rechters. Men mag niet ervan uitgaan, dat dat beginsel in verband met artikel 11 van de verordening dezelfde gevolgen heeft als in verband met artikel 36 EEG-Verdrag, waarop het eveneens van toepassing is. Niettemin zou naar mijn mening in gevallen waarin niet-naleving van nationale regels zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, kan leiden tot onttrekking aan het verkeer van de betrok-

25 — R. o. 23-25.

26 — Punten 28 en 29 van de conclusie.

ken goederen, rekening moeten worden gehouden met factoren als de gezindheid van de eigenaar van de in beslag genomen goederen en de waarde van de goederen."

De zaak Leifer

De eerste vraag

55. Hoewel de toepassing van het evenredigheidsbeginsel op de feiten in deze zaak een taak van de nationale rechter is, zijn er naar mijn gevoel voldoende redenen die hem ervan kunnen overtuigen, dat de vereisten van dat beginsel zijn gerespecteerd. Immers, zodra is komen vast te staan dat de veiligheid van een Lid-Staat op het spel staat, is er voor de rechter weinig ruimte om te toetsen, of de uitvoerbeperking het doel van de verzekering van de veiligheid kan dienen. Evenmin kan in feite worden gesteld, dat het doel met minder restrictieve maatregelen kan worden verwezenlijkt, daar het vereiste van een uitvoervergunning toch wel het minimum is dat noodzakelijk is om de uitvoer van goederen tegen te gaan, die de veiligheid van de staat kunnen bedreigen. Bovendien blijkt uit de door de Duitse autoriteiten verstrekte inlichtingen, dat het verzoek om een uitvoervergunning in onderhavige zaak grondig is onderzocht.

56. Daarom kunnen naar mijn mening in de zaak Werner moeilijk elementen worden gevonden op basis waarvan kan worden geconcludeerd, dat de bestreden beslissing volgens het gemeenschapsrecht niet gerechtvaardigd was.

57. De antwoorden op de eerste vraag in de zaak Leifer, zoals hierboven geherformuleerd, volgen voor een deel uit hetgeen ik hiervoor heb opgemerkt. De in de zaak Leifer opgeworpen problemen verschillen toch wel enigszins van die in de zaak Werner. In de zaak Leifer gaat het om de uitvoer van bepaalde goederen die geschikt zouden zijn voor de vervaardiging van chemische wapens, naar Irak. Die uitvoer had plaats tijdens de eerste Golfoorlog tussen Iran en Irak, waarin chemische wapens zouden zijn ingezet. Men zou kunnen betogen, dat deze oorlog zelfs niet een indirecte bedreiging van de externe veiligheid van de Bondsrepubliek inhield en dat de Duitse beperkingen bijgevolg niet met een beroep op de openbare veiligheid konden worden gerechtvaardigd. Weerom ben ik van mening, dat een dergelijk standpunt gebaseerd is op een te restrictieve opvatting van de veiligheidsproblematiek. Zoals ik al zei, moet het begrip veiligheid aldus worden opgevat, dat het zich uitstrekt tot de veiligheid van de internationale gemeenschap in haar geheel. Lid-Staten hebben een gerechtvaardigd belang bij de preventie van de verspreiding van chemische wapens, ongeacht waar die kunnen worden ingezet.

58. De Duitse regering refereert in haar opmerkingen ook naar de bescherming van het leven en de gezondheid van personen in de zin van artikel 11 van de uitvoerverordening. Zij betoogt, dat de hiervoor beschreven uitvoerbeperkingen de inzet van chemische wapens in de oorlog tussen Iran en Irak dienden te verhinderen en aldus het leven en de gezondheid van ontelbare personen te beschermen.

59. Ter terechtzitting bracht de raadsman van Leifer hiertegen in, dat de in artikel 11 van de uitvoerverordening genoemde gronden enkel kunnen worden ingeroepen ingeval met de Lid-Staat die zich op die gronden beroept, een nauwe band bestaat. Echter, waar de gezondheid en het leven van personen op het spel staan, is dat standpunt zeker onjuist. Toen de Raad de uitvoerverordening vaststelde, kan hij niet de bedoeling hebben gehad, de Lid-Staten alleen maar toe te staan de gezondheid en het leven van hun eigen onderdanen te beschermen. In de regel zal een Lid-Staat natuurlijk altijd in de eerste plaats optreden om zijn eigen onderdanen te beschermen. Maar wanneer tussen derde landen een oorlog woedt, waardoor veel bloed wordt vergoten, zou het niet te verantwoorden zijn om artikel 11 van de uitvoerverordening aldus uit te leggen, dat bepaalde uitvoerbeperkingen die ten doel hebben verder verlies van mensenlevens tegen te gaan, niet toegestaan zouden zijn.

60. Voorts zij opgemerkt dat de chemicaliën die de verdachten in het hoofdgeding zouden hebben uitgevoerd (fosforoxychloride of $POCL_3$), nadat de feiten in de zaak Leifer zich hebben voorgedaan, onder het toepassingsgebied van verordening (EEG) nr. 428/89 van de Raad van 20 februari 1989 betreffende de uitvoer van bepaalde chemische produkten [27] zijn gebracht. Deze verordening was een uitvloeisel van een internationale conferentie over chemische wapens en van een door de Lid-Staten in het kader van de Europese politieke samenwerking tot stand gekomen consensus dat snel maatregelen moesten worden getroffen voor de controle op de uitvoer van bepaalde chemische produkten die kunnen worden aangewend voor de produktie van chemische wapens. De verordening bepaalde, dat voor de in een bijlage genoemde produkten, waaronder fosforoxychloride, de uitvoer afhankelijk moest worden gesteld van een door de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten vooraf af te geven vergunning of van de inachtneming van een gelijkwaardige procedure (artikel 1). Verder schreef de verordening voor, dat geen vergunning mocht worden afgegeven, indien er redenen waren om aan te nemen dat de betrokken produkten zouden dienen voor de ontwikkeling of de produktie van chemische wapens, dan wel het gevaar bestond, dat zij rechtstreeks of indirect werden geleverd aan oorlogvoerende landen of in zones van ernstige internationale spanning (artikel 2). De verordening is inmiddels ingetrokken en vervangen door verordening nr. 3381/94 van de Raad [28], die een algemene communautaire regeling voor de controle op de export van dual use-goederen instelt. Ook al waren de verordeningen op het relevante tijdstip niet van kracht, toch laten zij duidelijk zien, dat alle Lid-Staten, en niet alleen de Bondsrepubliek Duitsland, van oordeel zijn dat fosforoxychloride voor de vervaardiging van che-

27 — PB 1989, L 50, blz. 1.
28 — Hierboven aangehaald, voetnoot 11.

mische wapens kan worden gebruikt.

61. Er kan dan ook moeilijk anders worden geconcludeerd, dan dat de beperkingen in geding binnen de werkingssfeer van artikel 11 vallen en dat zij niet alleen uit hoofde van de openbare veiligheid maar ook uit hoofde van de bescherming van de gezondheid en het leven van personen kunnen worden gerechtvaardigd.

62. Hier behoeft evenmin de eventuele toepasselijkheid van de artikelen 223 en 224 van het Verdrag te worden onderzocht (zie hierboven, punten 51 en 52). Toch hebben verscheidene Lid-Staten die opmerkingen hebben ingediend, gesteld dat artikel 223 in de zaak Leifer toepasselijk is. Volgens Griekenland, Italië en Spanje is aan de vereisten voor de toepassing van artikel 223, lid 1, sub b, (waarvan de tekst onder punt 19 is opgenomen) voldaan. Volgens Frankrijk en Duitsland kan op deze bepalingen geen beroep worden gedaan met betrekking tot goederen die niet voorkomen in de in 1958 op grond van artikel 223, lid 2, opgestelde lijst (hierboven, punt 20). Volgens het Verenigd Koninkrijk daarentegen moet die lijst niet als limitatief worden aangemerkt en is artikel 223, lid 1, sub b, mede van toepassing op goederen die niet daarin zijn opgenomen.

63. Indien artikel 223 zou moeten worden onderzocht, dan zou dit punt moeten worden opgehelderd en zou bovendien moeten worden onderzocht, of artikel 223, lid 1, sub b, zo ruim kan worden uitgelegd dat het dual use-goederen in het algemeen omvat. In mijn overtuiging zijn deze moeilijke vragen hier echter niet aan de orde. Evenals artikel 224 is artikel 223, lid 1, sub b, een volstrekt uitzonderlijke bepaling: zij maakt een uitzondering op het gehele Verdrag mogelijk [29] en daarop behoeft geen beroep te worden gedaan wanneer, zoals hier, duidelijk een specifieke afwijking voorhanden is, te weten artikel 11 van de uitvoerverordening. Daarenboven ware het niet correct om dergelijke moeilijke en gewichtige vragen aan te snijden, die zouden moeten worden getoetst aan de artikelen 223 en 224, wanneer de in deze zaken gestelde vragen op adequate wijze los daarvan kunnen worden beantwoord.

De tweede vraag

64. De tweede vraag, zoals hierboven geherformuleerd, betreft in wezen de toepassing van het evenredigheidsbeginsel. De verwij-

29 — Zie mijn conclusie in zaak C-120/94, Commissie/Griekenland, reeds aangehaald in voetnoot 23, punt 46.

zende rechter vraagt, of het gemeenschapsrecht nationale bepalingen toelaat, die a) de volledige bewijslast van het civiele gebruik van de goederen bij de aanvrager leggen, als een voorwaarde voor de afgifte van een uitvoervergunning, b) de weigering van een uitvoervergunning mogelijk maken zodra de goederen objectief geschikt zijn voor militair gebruik, en c) strafsancties, daaronder begrepen vrijheidsstraffen, vaststellen.

65. Zoals ik in punt 54 heb uiteengezet, is het evenredigheidsbeginsel in volle omvang van toepassing telkens wanneer een Lid-Staat zich op de uitzonderingen van artikel 11 van de uitvoerverordening beroept. Echter, doorgaans zal de aard van de vragen die rijzen wanneer de externe veiligheid van een Lid-Staat in het geding is, de rechter beletten een stringente evenredigheidstoetsing uit te voeren. De bedreiging die van bepaalde uitvoerverrichtingen kan uitgaan voor de veiligheid van een staat, wordt dikwijls vastgesteld op grond van geheime inlichtingen die de rechter niet op hun juistheid kan verifiëren. De aard en de ernst van die bedreiging zijn waarschijnlijk bepalend voor de striktheid van de uitvoerbeperkingen. Daarom is het voor de rechters moeilijk te verifiëren a) of de beperkingen in geding noodzakelijk en passend zijn voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel, en b) of die doelstellingen door minder ingrijpende maatregelen kunnen worden bereikt.

66. De in de zaak Richardt aangehaalde beginselen (hierboven, punten 53 en 54) zijn ook hier relevant: het is duidelijk dat de naleving van het vereiste van een uitvoervergunning kan worden afgedwongen door strafsancties en dat een vrijheidsstraf niet per se onevenredig is, wanneer de externe veiligheid van een Lid-Staat in het geding is, of wanneer ten gevolge van oorlog het leven en de gezondheid van personen worden bedreigd. Richtsnoeren betreffende strafsancties zijn vervat in verordening nr. 3381/94 van de Raad [30], waarbij een algemene regeling voor de exportcontrole op dual use-goederen wordt ingesteld. Artikel 17 zegt:

„Elke Lid-Staat treft passende maatregelen om de volledige toepassing van alle bepalingen van deze verordening te garanderen en stelt met name de sancties vast voor inbreuken op het in en krachtens deze verordening bepaalde. De sancties dienen doeltreffend en evenredig te zijn en een afschrikkende werking te hebben."

Hoewel deze verordening ten tijde van de feiten niet van kracht was, kan toch worden aangenomen dat dit artikel vaststaande beginselen formuleert. Op het derde onderdeel van de tweede vraag kan dan ook wor-

30 — Reeds aangehaald, voetnoot 11.

den geantwoord, dat het gemeenschapsrecht niet in de weg staat aan nationale bepalingen die effectieve sancties, daaronder begrepen vrijheidsstraffen, vaststellen.

67. Voorts vraagt de verwijzende rechter, of de volledige bewijslast inzake het civiele gebruik van de goederen op de aanvrager kan worden gelegd en of een uitvoervergunning mag worden geweigerd zodra de goederen objectief voor militair gebruik geschikt zijn. Deze vragen hebben heel wat commentaar uitgelokt. De Duitse regering is van mening, dat de verwijzende rechter de relevante wettelijke bepalingen niet juist heeft uitgelegd. Het is evenwel duidelijk dat het Hof in een procedure ex artikel 177 moet aannemen, dat de verwijzende rechter zijn eigen nationale recht correct heeft uitgelegd en de voorgelegde vragen op die basis moet beantwoorden.

68. Deze vragen lijken mij niet moeilijk te beantwoorden. Het begrip dual use-goederen impliceert, dat die goederen voor militair gebruik geschikt zijn, ook al stond een dergelijk gebruik niet voor ogen bij de produktie of de uitvoer ervan. Wanneer de uitvoer van dergelijke goederen een bedreiging voor de externe veiligheid van een Lid-Staat of de gezondheid en het leven van personen vormt, precies omdat het risico van militair gebruik bestaat, kan het niet onevenredig zijn om te verlangen, dat degeen die een uitvoervergunning aanvraagt, aantoont dat die goederen uitsluitend voor civiele doeleinden zullen worden gebruikt. Evenmin is het per definitie onevenredig om een uitvoervergunning te weigeren, wanneer de goederen objectief voor militair gebruik geschikt zijn. Hiermee is niet gezegd, dat de toepassing van dergelijke nationale bepalingen nooit in strijd zou kunnen komen met het evenredigheidsbeginsel. Veel hangt af van de specifieke omstandigheden van elk concreet geval, en het is de taak van de verwijzende rechter om in de onderhavige zaak te verzekeren dat dit beginsel is geëerbiedigd.

De derde vraag

69. De derde vraag, zoals hierboven geherformuleerd, heeft betrekking op de rechtstreekse werking van artikel 113 van het Verdrag en artikel 1 van de uitvoerverordening. Volgens mij kan worden volstaan met de opmerking, dat de uitvoerverordening, zoals alle verordeningen, ingevolge artikel 189 van het Verdrag rechtstreeks toepasselijk is en dat de bepalingen ervan, voor zover de bewoordingen van de verordening dat toelaten, voor de nationale rechters kunnen worden ingeroepen. Dit geldt niet enkel voor de regel van de vrijheid van uitvoer van artikel 1, maar ook voor de uitzonderingen in artikel 11.

Conclusie

70. Ik ben derhalve van mening, dat de vraag van het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main in de zaak Werner moet worden beantwoord als volgt:

„Artikel 113 van het Verdrag, zoals geïmplementeerd bij verordening (EEG) nr. 2603/69 van de Raad, verbiedt niet, dat een Lid-Staat voor de uitvoer van voor militaire doeleinden bruikbare goederen naar een derde land een uitvoervergunning verlangt, of dat hij die vergunning weigert, op grond dat de weigering noodzakelijk is om de veiligheid van een Lid-Staat te beschermen, gezien het gevaar van een ernstige verstoring van zijn externe betrekkingen."

71. In de zaak Leifer ben ik van mening, dat de vragen van het Landgericht Darmstadt moeten worden beantwoord als volgt:

„1) Nationale bepalingen die de uitvoer van goederen die voor militaire doeleinden kunnen worden gebruikt, naar een derde land beperken teneinde een ernstige verstoring van het vreedzaam samenleven der volkeren of van de externe betrekkingen van de betrokken Lid-Staat te voorkomen, zijn op grond van artikel 11 van verordening (EEG) nr. 2603/69 van de Raad gerechtvaardigd, voor zover deze doeleinden samenhangen met de externe veiligheid van de betrokken Lid-Staat of de beperkingen gericht zijn op de bescherming van de gezondheid en het leven van personen, zoals in gevallen waarin het land van bestemming in oorlog is.

2) De uitvoerbeperkingen en de strafsancties in geval van uitvoer zonder vergunning moeten evenredig zijn aan de nagestreefde doelstellingen. Nationale bepalingen die a) de volledige bewijslast inzake het civiele gebruik van de goederen op de aanvrager leggen, b) de weigering van een uitvoervergunning mogelijk

maken zodra de goederen objectief voor militair gebruik geschikt zijn, en c) strafsancties, daaronder begrepen vrijheidsstraffen, vaststellen, zijn niet onevenredig, wanneer de externe veiligheid van de betrokken Lid-Staat of de gezondheid en het leven van personen in het geding zijn.

3) Verordening (EEG) nr. 2603/69 van de Raad is rechtstreeks toepasselijk en particulieren kunnen zich voor de rechterlijke instanties van de Lid-Staten op haar bepalingen beroepen."