FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS

fremsat den 24. september 1996 *

1. Den foreliggende sag er en af tre sager, som er forelagt Domstolen, vedrørende gennemførelse af økonomiske sanktioner mod Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) på baggrund af krigen i det tidligere Jugoslavien [1]. Sanktionerne omfattede et forbud mod udførsel af alle varer bortset fra visse varer, der dækker væsentlige behov, som f.eks. medicinalvarer, og en finansiel embargo. Centro-Com er en italiensk virksomhed, som havde fået tilladelse til at udføre visse medicinalvarer til Republikkerne Serbien og Montenegro. Betalingen for denne udførsel skulle ske over en konto, som Jugoslaviens Nationalbank havde i Barclays Bank (London). Centro-Com modtog dog ikke fuld betaling på grund af en ændring i Det Forenede Kongeriges politik vedrørende frigivelse af serbiske midler. På grundlag af nye oplysninger, der tydede på misbrug af systemet med eksporttilladelser, besluttede Det Forenede Kongeriges regering, at en sådan udførsel skulle finde sted fra Det Forenede Kongerige for at sikre sanktionernes effektivitet. I sager, der er anlagt ved de engelske retter, har Centro-Com, til dels under henvisning til fællesskabsretten, anfægtet denne ændring af politikken. De spørgsmål, der er forelagt Domstolen, vedrører følgerne af Fællesskabets fælles handelspolitik og Rådets sanktionsforordninger for en medlemsstats politik vedrørende betaling for tilladt udførsel.

Retlige omstændigheder

2. Under krigen i det tidligere Jugoslavien vedtog De Forenede Nationers Sikkerhedsråd en række resolutioner, ifølge hvilke FN's medlemsstater skulle træffe forskellige embargoforanstaltninger og andre sanktioner [2]. I resolution 757 (1992) af 30. maj 1992 lagde Sikkerhedsrådet myndighederne i Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) til last, at de ikke havde truffet effektive foranstaltninger til opfyldelse af kravene i resolution 752 (1992), i hvilken kampene i Bosnien og Hercegovina blev krævet standset. Som følge heraf vedtog Sikkerhedsrådet en handelsembargo og en finansiel embargo.

3. Handelsembargoen blev fastlagt i resolution 757 (1992), artikel 4, hvor Sikkerhedsrå-

* Originalsprog: engelsk.

1 — Jf. dom af 30.7.1996, sag C-84/95, Bosphorus, Sml. I, s. 3953; jf. den verserende sag C-177/95, Ebony Maritime, Sml. I, s. 1111.

2 — Jf. tillige mit forslag til afgørelse af 30.4.1996 i den i fodnote 1 nævnte Bosphorus-sag.

det bl. a. vedtog følgende, der har relevans for den foreliggende sag:

»alle stater skal forhindre:

...

c) salg eller levering gennem deres statsborgere eller fra deres territorium eller under anvendelse af skibe eller luftfartøjer, som fører deres flag, af varer eller produkter, uanset om de har oprindelse på deres territorium, til fysiske eller juridiske personer i Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) eller til fysiske eller juridiske personer med henblik på transaktioner, som udføres i eller fra Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), og enhver form for virksomhed udøvet af deres statsborgere på deres territorium, som fremmer eller har til formål at fremme salg eller levering af sådanne varer eller produkter. Undtaget fra dette forbud er leveringer til rent medicinske formål og levnedsmidler, hvorom der er blevet givet underretning til den komité, der er nedsat i henhold til resolution 724 (1991).«

4. Den finansielle embargo blev fastlagt i resolutionens artikel 5, hvori det hedder:

»alle stater skal undlade at stille pengemidler eller andre finansielle eller økonomiske midler til rådighed for Den Føderative Republik Jugoslaviens (Serbien og Montenegro) myndigheder eller enhver handels-, industri- eller offentlig virksomhed i Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), og de skal forhindre deres statsborgere og alle personer på deres territorium i fra deres territorium at overføre eller på anden måde stille sådanne pengemidler eller midler til rådighed for disse myndigheder eller sådanne virksomheder, og i at overgive alle andre former for midler til fysiske eller juridiske personer i Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro); undtaget herfra er betalinger til rent medicinske eller humanitære formål eller til levnedsmidler.«

5. Som det kan ses, kræver artikel 4, litra c), underretning af den komité, der er nedsat ved resolution 724 (1991), såfremt der gives tilladelse til levering af medicinalvarer. Komitéens almindelige opgaver var angivet i artikel 5, litra b), i samme resolution, som blev vedtaget den 15. december 1991, og hvori det hedder, at Sikkerhedsrådet:

»Beslutter i overensstemmelse med artikel 28 i sin foreløbige forretningsorden, at nedsætte en komité under Sikkerhedsrådet bestående af alle Rådets medlemmer, som skal varetage følgende opgaver og aflægge beretning om sit

arbejde til Rådet forsynet med bemærkninger og forslag:

6. Det fremgår, at denne komité, der sædvanligvis benævnes »Sanktionskomitéen vedrørende Jugoslavien«, og som er sammensat af repræsentanter for lande, der er medlemmer af Sikkerhedsrådet, har udviklet sig til at blive en vigtig stående komité, der sikrer den daglige kontrol med sanktionernes håndhævelse [3].

i) At undersøge de beretninger, der fremlægges i henhold til litra a) (der henviser til resolution 713 (1991))

ii) at anmode alle stater om yderligere oplysninger vedrørende de foranstaltninger, som de har truffet til effektiv gennemførelse af den embargo, der er blevet pålagt ved resolution 713 (1991)

7. Fællesskabet har truffet forskellige foranstaltninger til gennemførelse af Sikkerhedsrådets resolutioner. I den foreliggende sag drejer det sig om Rådets forordning (EØF) nr. 1432/92 af 1. juni 1992 om forbud mod handel mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikkerne Serbien og Montenegro, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2015/92 af 20. juli 1992 (herefter »sanktionsforordningen«) [4].

iii) at undersøge alle oplysninger, som meddeles den af staterne vedrørende krænkelser af embargoen, og i denne sammenhæng fremsætte forslag til Rådet om midler til at forøge embargoens effektivitet

8. I præamblen til sanktionsforordningen henvises der til den dramatiske udvikling i Bosnien-Hercegovina og til Republikkerne Serbien og Montenegro's indblanding i Republikken Bosnien-Hercegovina's indre anliggender [5]. Det anføres, at Fællesskabet og dets medlemsstater, forsamlet inden for rammerne af Det Politiske Samarbejde, har besluttet, at der må træffes foranstaltninger

iv) at foreslå egnede foranstaltninger som svar på krænkelser af den generelle og fuldstændige embargo på leveringer af våben og militært udstyr til Jugoslavien og regelmæssigt at forsyne generalsekretæren med oplysninger til udbredelse blandt medlemsstaterne.«

3 — Jf. M. P. Scharf og J. L. Dorosin: »Interpreting UN sanctions: the rulings and role of the Yugoslavia Sanctions Committee«, *Brooklyn Journal of International Law* (1993), s. 771-827.

4 — Henholdsvis EFT L 151, s. 4, og EFT L 205, s. 2. Ved ændringerne udvides de tilladte udførsler til at omfatte varer, som skal dække væsentlige humanitære behov. Herved gennemføres resolution 760 (1992) af 18.6.1992.

5 — Jf. første til sjette betragtning.

for at få Republikkerne Serbien og Montenegro til at afstå fra yderligere overgreb på Republikken Bosnien-Hercegovina's integritet og sikkerhed og til at samarbejde om genoprettelse af fred og dialog i området [6]. Derefter henvises der til resolution 757 (1992) om en økonomisk embargo, og det konkluderes, at Fællesskabets økonomiske forbindelser med Republikkerne Serbien og Montenegro må indstilles [7]. Det hedder videre, at Fællesskabet og dets medlemsstater er enige om at anvende et EF-instrument bl. a. for at sikre ensartet anvendelse i hele Fællesskabet »af visse af disse foranstaltninger« [8]. Sanktionsforordningen er udstedt i henhold til traktatens artikel 113.

9. Sanktionsforordningen indeholder følgende bestemmelser af relevans for den foreliggende sag:

»Artikel 1

Fra den 31. maj 1992 er følgende forbudt:

...

b) udførsel til Republikkerne Serbien og Montenegro af enhver vare med oprindelse i eller afsendt fra Fællesskabet

c) enhver aktivitet med det formål eller den virkning, at de i litra ... b) nævnte transaktioner fremmes direkte eller indirekte

...

Artikel 2

De i artikel 1 nævnte forbud gælder ikke for:

a) udførsel til Republikkerne Serbien og Montenegro af varer, der udelukkende er bestemt til medicinske formål, samt levnedsmidler, hvorom der er givet underretning til den komité, der er nedsat ved Sikkerhedsrådets resolution 724 (1991), samt udførsel til disse republikker af varer, der skal dække væsentlige humanitære behov, som er blevet godkendt af ovennævnte komité i henhold til den forenklede og fremskyndede procedure for 'stiltiende accept'

...

6 — Jf. syvende betragtning.
7 — Jf. ottende og niende betragtning.
8 — Jf. tiende betragtning.

c) enhver aktivitet med det formål eller den virkning, at de i litra a) ... nævnte transaktioner fremmes direkte eller indirekte

...

Artikel 3

Medlemsstaternes kompetente myndigheder skal give forudgående eksporttilladelse for så vidt angår udførsel til Republikkerne Serbien og Montenegro af varer, der udelukkende er bestemt til medicinske formål eller skal dække væsentlige humanitære behov, samt levnedsmidler.

...«

10. Sanktionsforordningen indeholder ingen udtrykkelige bestemmelser om den finansielle embargo eller om betaling for den tilladte udførsel.

11. I den foreliggende sag er der ligeledes uenighed om Fællesskabets generelle eksportregler. I artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 2603/69 af 20. december 1969 om fastlæggelse af en fælles udførselsordning (herefter »udførselsforordningen«) [9] er følgende »hovedprincip« fastsat:

»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.«

12. I udførselsforordningens artikel 11 bestemmes det:

»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 skatte af kunstnerisk, historisk eller arkæologisk værdi, eller beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret.«

9 — EFT 1969 II, s. 573, senest ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3918/91, EFT L 372, s. 31.

13. Det Forenede Kongerige gennemførte ovennævnte resolutioner og sanktionsforordningen ved Serbia and Montenegro (United Nations Sanctions) Order 1992, der blev vedtaget af regeringen ved Order in Council af 4. juni 1992 i medfør af artikel 1, stk. 1, i United Nations Act 1946. Ifølge artikel 3 i denne Order må ingen levere nogen form for varer til en person, der har forbindelse med Serbien og Montenegro, medmindre der foreligger en tilladelse til det fra Secretary of State. I artikel 4 forbydes enhver udførsel fra Det Forenede Kongerige til noget bestemmelsessted i Serbien eller Montenegro, medmindre der foreligger en tilladelse til det fra Secretary of State. Artikel 10 vedrører finansielle transaktioner:

»1) Ingen må uden tilladelse udstedt af eller på vegne af finansministeren

a) foretage betalinger, overføre guld eller værdipapirer, eller foretage investeringer; eller

b) foretage nogen ændring af de personer, til fordel for hvem et beløb skal betales, eller efter ordre fra hvem guld, værdipapirer eller investeringer skal indehaves, når en sådan adfærd er omfattet af denne artikel.

2) Denne artikel finder anvendelse på en adfærd, som til fordel for enhver person, der har tilknytning til Serbien eller Montenegro, kan tilvejebringe eller stille midler eller andre finansielle eller økonomiske ressourcer til rådighed, enten ved overførsel fra Det Forenede Kongerige eller på anden måde, eller ved overgivelse eller overførelse af midler eller andre sådanne ressourcer til eller til fordel for enhver person, der har tilknytning til Serbien og Montenegro.

3) Enhver tilladelse udstedt af eller på vegne af finansministeren i henhold til denne artikel, kan være enten ubetinget eller betinget, og kan til enhver tid ændres eller tilbagekaldes af eller på vegne af finansministeren.«

14. Denne Order fastlægger ikke selv nogen af de principper, på grundlag af hvilke finansministeren skal beslutte, om der skal ydes tilladelse til at overføre sådanne midler fra Det Forenede Kongerige. Disse principper blev på finansministerens vegne fastsat i et cirkulære fra Bank of England af 8. juni 1992. Cirkulærets afsnit 10 fastsætter i den udgave, der var i kraft på det pågældende

tidspunkt, følgende bestemmelse, der har betydning for den foreliggende sag:

»Bank of England vil undersøge særlige anmodninger om tilladelse til at debitere serbiske konti med henblik på alle andre formål, herunder:

...

c) betalinger til velgørende eller humanitære formål.«

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger i hovedsagen

15. Centro-Com er en handelsvirksomhed, der er registreret i Italien. Virksomhedens hovedforretningsområde er levering af farmaceutiske produkter. Mellem den 28. juli og den 16. december 1992 godkendte FN's Sanktionskomité vedrørende Jugoslavien, at Centro-Com udførte 14 partier medicinalvarer fra Italien til Sanitas i Montenegro og ét parti udstyr til blodanalyser til Montefarm i Montenegro. Sanitas og Montefarm er medicinalvaregrossister. Centro-Com fik ligeledes den i sanktionsforordningens artikel 3 omhandlede eksporttilladelse fra de italienske myndigheder. Mellem den 15. oktober 1992 og den 6. januar 1993 udførte Centro-Com alle 15 partier varer fra Italien til Montenegro via det italienske toldkontor i Trieste.

16. Centro-Com skulle modtage betaling for ovennævnte transaktioner fra en indlånskonto, som Jugoslaviens Nationalbank havde i Barclays Bank, London. Kontoen var indefrosset i medfør af artikel 10 i Serbia and Montenegro (United Nations Sanctions) Order 1992 [10] undtagen for så vidt angår betalinger fra kontoen, som var tilladt af eller på Finansministeriets vegne. Samtidig var det Det Forenede Kongeriges regerings politik at tillade debitering af blokerede serbiske konti i Det Forenede Kongerige til betaling af FN-godkendte medicinske eller humanitære udførsler til Serbien fra Det Forenede Kongerige eller ethvert andet land. Barclays Bank anmodede Bank of England om tilladelse til at debitere kontoen til fordel for Centro-Com for betalingerne for hvert udført parti. Hver anmodning blev indgivet ved særskilt skrivelse, og alle anmodningerne blev indgivet inden den 29. januar 1993. Den 24. februar 1993 var 11 af de 15 anmodninger godkendt af Bank of England, og Barclays Bank havde udbetalt de pågældende beløb til Centro-Com.

17. Mens Bank of England behandlede anmodningerne, begyndte Foreign and Commonwealth Office at modtage rapporter

10 — Nævnt i punkt 13.

om misbrug af systemet med tilladelser fra FN's Sanktionskomité vedrørende Jugoslavien til at levere varer til Serbien og Montenegro. Sanktionskontoret i Ungarn blev ved med at melde om urigtige vareangivelser og om, at de dokumenter, der var udstedt eller tilsyneladende var udstedt af Sanktionskomitéen vedrørende Jugoslavien, var upålidelige. Kontoret bemærkede, at det var umuligt at kontrollere systemet effektivt ved grænsen. Endvidere havde der i de forudgående tre måneder været en væsentlig stigning i anvendelsen af midler, der var deponeret i Det Forenede Kongerige til betaling af varer, der med FN's godkendelse blev udført fra andre lande til Serbien. Det Forenede Kongeriges regering blev også opmærksom på, at andre lande havde de samme betænkeligheder vedrørende sanktionernes tilstrækkelighed. Frankrig havde tilsyneladende indført en politik, hvorefter det blev helt forbudt at frigive indefrosne midler til betaling af udførsler til Serbien.

18. Finansministeriet besluttede derefter at ændre sin politik og alene tillade betaling af varer fra de undtagne kategorier over serbiske konti i Det Forenede Kongerige, såfremt varerne blev udført fra Det Forenede Kongerige. Bank of England underrettede Barclays Bank om denne ændring af politikken ved skrivelse af 25. februar 1993, hvori det hed:

»Fremover vil anmodninger om tilladelse til debitering af serbiske konti hos banker i Det Forenede Kongerige som betaling for udførsel af varer til Serbien fra alle andre lande end Det Forenede Kongerige, ikke blive efterkommet.«

Den samme ændring af politikken var beskrevet i et yderligere tillæg til Bank of England's cirkulære af 8. juni 1992 [11], som blev udstedt den 26. april 1993. Heri anførtes det, at hovedårsagen til ændringen var, at Department of Trade and Industry skulle kunne føre stram kontrol med varer udført fra Det Forenede Kongerige for at sikre, at varerne faktisk svarede til de dokumenter, der vedrørte dem. I retsforhandlingerne ved de engelske retter blev det på Bank of England's vegne anført, at banken ikke var af den opfattelse, at Centro-Com selv havde været ansvarlig for nogen overtrædelse af sanktionerne.

19. Som følge af den nye politik nægtede Bank of England at imødekomme de sidste fire anmodninger fra Barclays Bank om tilladelse til at foretage udbetalinger fra Jugoslaviens Nationalbanks konto til Centro-Com. Herefter anfægtede Centro-Com lovligheden af den nye politik, særlig dens anvendelse på betalingerne for de fire partier. Centro-Com anlagde sag ved High Court (Queen's Bench Division, Divisional Court) til prøvelse af politikken. Centro-Com gjorde bl. a. gældende, at den nye politik var i strid med fællesskabsretten, navnlig traktatens artikel 113,

11 — Nævnt i punkt 14.

sanktionsforordningen, traktatens artikel 7 (nu artikel 6) og traktatens artikel 30. Divisional Court frifandt sagsøgte i sin dom af 6. september 1993 [12], som blev appelleret af Centro-Com til Court of Appeal. Court of Appeal forkastede ligeledes Centro-Com's argumenter baseret på traktatens artikel 7 og 30, men for så vidt angår argumenterne baseret på Fællesskabets fælles handelspolitik og sanktionsforordningen fandt Court of Appeal, at den ikke kunne tage stilling til visse af de rejste spørgsmål. Court of Appeal forelagde derfor Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Er det foreneligt med Fællesskabets fælles handelspolitik, navnlig EF-traktatens artikel 113 og Rådets forordning (EØF) nr. 1432/92 om forbud mod handel mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikkerne Serbien og Montenegro (EFT L 151 af 3.6.1992, s. 4), såfremt en medlemsstat A vedtager nationale foranstaltninger om indefrysning af midler, der befinder sig i medlemsstat A, og som tilhører en person i Serbien eller Montenegro, når:

1. midlerne ønskes frigivet med henblik på betaling til en statsborger i medlemsstat B for udførsel af varer, som han har foretaget fra medlemsstat B til Serbien eller Montenegro

2. a) varerne er officielt godkendt af FN's sanktionskomité, jf. FN's Sikkerhedsråds resolution 757, som udelukkende bestemt til medicinske formål

b) varerne er blevet udført i henhold til en forudgående udførselstilladelse, der er udstedt af de kompetente myndigheder i medlemsstat B i henhold til forordning nr. 1432/92

3. de nationale foranstaltninger hjemler frigivelse af midler til betaling for udførsel af sådanne varer, der finder sted fra medlemsstat A selv, såfremt den ovenfor i punkt 2.b) nævnte udførselstilladelse er blevet udstedt af de kompetente myndigheder i medlemsstat A

4. medlemsstat A har bestemt, at vedtagelsen af disse nationale foranstaltninger er nødvendig eller hensigtsmæssig af hensyn til en effektiv gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution 757?

2) Påvirkes besvarelsen af det første spørgsmål af EF-traktatens artikel 234?«

12 — Jf. [1994] 1 CMLR 109.

Første spørgsmål

20. Court of Appeal's første spørgsmål er i det væsentlige, om Det Forenede Kongeriges nye politik med hensyn til frigivelse af midler til betaling for tilladte udførsler til Serbien og Montenegro, jf. ovenfor, er forenelig med Fællesskabets handelspolitik, herunder sanktionsforordningen. Da spørgsmålet rejser visse vanskelige og nye problemer, vil det formentlig være hensigtsmæssigt først at redegøre for de hovedargumenter, der er fremført i denne forbindelse.

21. Centro-Com har henvist til Domstolens praksis om Fællesskabets enekompetence på det handelspolitiske område [13] og har påpeget, at artikel 113 skal fortolkes bredt [14]. Ved sanktionsforordningen blev der indført en fælles handelspolitik for udførsler til Serbien og Montenegro. Centro-Com har erkendt, at forordningen blev vedtaget i en særlig politisk og udenrigspolitisk sammenhæng, men dette kan efter virksomhedens opfattelse ikke ændre selve arten af de foranstaltninger, Fællesskabet skulle vedtage. Fællesskabet udøvede sin enekompetence på handelsområdet, og der var ingen yderligere kompetence tilovers til medlemsstaterne på det specifikke område, inden for hvilket fællesskabsinstrumentet blev vedtaget.

22. Selv om medlemsstaterne i henhold til forordningen bevarer kompetence til at gennemføre FN-sanktioner ud over de i forordningen fastsatte grænser, bør denne kompetence altid udøves af medlemsstaterne på en måde, der ikke er i strid med forordningens grundlæggende mål og ikke berører forordningens ensartede anvendelse eller nogen anden bestemmelse i fællesskabsretten eller nogen rettighed, der kan afledes deraf. Centro-Com finder, at den anfægtede ændring af politikken er i strid med traktatens artikel 113 og sanktionsforordningen. Det forhold, at den finansielle embargo i henhold til artikel 5 i resolution 757 (1992) [15] ikke udtrykkeligt blev gengivet i forordningen, kan ikke betragtes som en anerkendelse af medlemsstaternes kompetence i denne henseende. Centro-Com har hævdet, at genstanden for artikel 5 er behandlet i sanktionsforordningens opsamlingsbestemmelse i artikel 1, litra c), som forbyder »enhver aktivitet med det formål eller den virkning, at de i litra a) og b) nævnte transaktioner fremmes direkte eller indirekte ...«.

23. Centro-Com har endvidere gjort gældende, at retten til at drive handel med udenlandske enheder efter fællesskabsretten ikke er andet end et specifikt aspekt af en grundlæggende ret til økonomisk frihed. For så vidt som sanktionsforordningen tillod visse

13 — Udtalelse 1/75 af 11.11.1975, Sml. s. 1355, se s. 1363-1365, dom af 15.12.1976, sag 41/76, Donckerwolcke og Schou, Sml. s. 1921, præmis 32, og af 18.2.1986, sag 174/84, Bulk Oil, Sml. s. 559, præmis 31.

14 — Udtalelse 1/78 af 4.10.1979, Sml. s. 2871, præmis 45.

15 — Nævnt i punkt 4.

udførsler, skabte den en individuel ret til at drive handel. Centro-Com har udført varerne i fuld overensstemmelse med fællesskabsrettens bestemmelser, og virksomheden er derfor fuldt ud berettiget til at modtage betaling for transaktionerne. Når Det Forenede Kongeriges myndigheder nægter at frigive midlerne, tilsidesætter de Centro-Com's grundlæggende ret til at drive handel med udenlandske personer. Nationale myndigheder kan ikke fastsætte yderligere betingelser ud over dem, der specifikt er omhandlet i forordningen. De kan ikke diskriminere ved at differentiere efter udførselsmedlemsstaten.

24. Centro-Com's argumentation støttes af den italienske, nederlandske og belgiske regering samt Kommissionen.

25. Den italienske regering er af den opfattelse, at nationale bestemmelser om betaling for udførsler direkte påvirker handelsmæssige transaktioner og derfor er omfattet af den fælles handelspolitik. Sanktionsforordningen, der bygger på traktatens artikel 113, skal anvendes på en ensartet måde. Hvis FN's Sanktionskomité vedrørende Jugoslavien har anerkendt, at varerne udelukkende er bestemt til medicinske formål [forordningens artikel 2, litra a)], og hvis en medlemsstats kompetente myndigheder har udstedt eksporttilladelse, finder det i forordningens artikel 1, litra b), fastsatte eksportforbud ikke anvendelse. Medlemsstaterne kan ikke ensidigt indføre andre betingelser end dem, der er fastsat i forordningen, med det formål yderligere at begrænse antallet af tilfælde, hvor forbuddet ikke gælder. På et område, der er omfattet af traktatens artikel 113, har medlemsstaterne ikke kompetence til at vedtage andre bestemmelser eller til senere at vedtage bestemmelser, der kan ændre den ensartethed, der skal præge aktionen i alle medlemsstaterne. Den anfægtede ændring af politikken kan ikke begrundes med, at den skal muliggøre en effektiv gennemførelse af resolution 757 (1992). Hvis én medlemsstat finder Fællesskabets foranstaltninger utilstrækkelige, må den tage skridt til at få foranstaltningerne ændret, men den kan ikke handle ensidigt. Endvidere forudsætter Det Forenede Kongeriges foranstaltninger nødvendigvis, at den eksportkontrol, som medlemsstaternes myndigheder skal udøve i henhold til sanktionsforordningen, er ineffektiv. Denne form for »kontrolmonopol«, som indføres ved den anfægtede ændring af politikken, er uforenelig med principperne i den fælles handelspolitik, men er derudover skadelig for myndighederne i de øvrige medlemsstater.

26. Den nederlandske regering har anlagt det synspunkt, at medlemsstaterne, da sanktionsforordningen ikke vedrører finansielle tjenesteydelser, bevarede kompetencen til at fastsætte regler for levering af finansielle tjenesteydelser til Republikkerne Serbien og Montenegro. National kompetence skal imidlertid udøves i henhold til fællesskabsrettens bestemmelser. Kravet om, at de tilladte udførsler finder sted fra Det Forenede Kongerige, stiller eksportører i andre medlemsstater i en ugunstig situation, for så vidt som det er aftalt, at betalingen skal ske med midler, der befinder sig i Det Forenede Kongerige. Den ugunstige situation forværres af,

at London er et af de vigtigste finansmarkeder. En sådan forskelsbehandling er ensbetydende med indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og uforenelig med traktatens artikel 6. Forskelsbehandlingen kan ikke retfærdiggøres af nødvendigheden af at håndhæve embargoen så strengt som muligt. Det Forenede Kongeriges krav kunne tænkes stillet i forhold til tredjelande, men når der er tale om forbindelser mellem medlemsstaterne, gælder princippet om gensidig anerkendelse af eksporttilladelser. Endvidere kan der, såfremt der opstår tvivl om ægtheden eller nøjagtigheden af en eksporttilladelse fra en anden medlemsstat, søges om gensidig bistand på grundlag af Rådets forordning (EØF) nr. 1468/81 af 19. maj 1981 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne [16]. Det Forenede Kongeriges krav er derfor uforholdsmæssigt.

27. Ifølge den nederlandske regerings opfattelse er den anfægtede foranstaltning heller ikke i overensstemmelse med sanktionsforordningen. Forbuddet mod forskelsbehandling og proportionalitetsprincippet er bindende for Rådet, og en fortolkning af forordningen, der er ensbetydende med et brud på disse principper, kan ikke være rigtig. Denne konklusion bekræftes af traktatens artikel 7 A og 73 B. Der eksisterer nemlig et enhedsmarked med fri bevægelighed for kapital og betalinger, som ikke kan splittes op igen af foranstaltninger, der skal sikre håndhævelse af økonomiske sanktioner. For så vidt som forordningen tillader visse udførsler, bør producenter og erhvervsdrivende fra alle medlemsstater have mulighed for at udføre varer på lige fod.

28. Den belgiske regering finder, at et forbud mod overførsel af midler til betaling af vareudførsler henhører under Fællesskabets handelspolitiske kompetenceområde. Den har påberåbt sig udtalelse 1/94, hvori Domstolen har fastslået, at en embargo, som vedrører eksport og import af varer, ikke kan være effektiv, hvis det ikke samtidig besluttes at afbryde transportydelserne. Dette er »en naturlig følge af hovedforanstaltningen« [17]. Tilsvarende kan et forbud mod overførsel af midler i forbindelse med et salg betragtes som en følge af forbuddet mod udførsel af varer. Omvendt må der med undtagelser for udførsel af varer til humanitære formål være tilsvarende undtagelser fra forbuddene mod finansielle overførsler. Medlemsstaterne bør ikke vedtage ensidige foranstaltninger til at formindske risikoen for svigagtige anmodninger om eksporttilladelser. Eventuelle vanskeligheder bør undersøges af Fællesskabets myndigheder, hvorefter der bør vedtages en fælles holdning. Ensidige foranstaltninger kan bevirke en fordrejning af handelen.

29. Kommissionen har anerkendt, at sanktionsforordningen ikke direkte omfatter indefrysning af finansielle midler. Men ved

16 — EFT L 144, s. 1.

17 — Udtalelse af 15.11.1994, Sml. I, s. 5267, præmis 51.

forordningen er der dog indført et system for udstedelse af eksporttilladelser for godkendte udførsler, idet det bestemmes, at FN's Sanktionskomité vedrørende Jugoslavien skal godkende udførslen, og den kompetente medlemsstat skal udstede en eksporttilladelse. Fastsættelsen af disse to betingelser har sikret en harmoniseret holdning til anvendelsen af de undtagelser, der er hjemlet i resolution 757 (1992). Efter Kommissionens opfattelse er der en klar forbindelse mellem muligheden for at udføre varer fra de undtagne kategorier og muligheden for at modtage betaling for sådanne udførsler. Muligheden for at modtage betaling er nemlig accessorisk til muligheden for at udføre varer.

30. Kommissionen har også gjort opmærksom på, at sanktionsforordningens forbud mod udførsel er en undtagelse fra de generelle regler om udførsler, som er indeholdt i udførselsforordningen. Kommissionen har påpeget, at det krav, Det Forenede Kongerige har stillet i den foreliggende sag, faktisk nærmer sig et fuldstændigt handelsforbud i sine virkninger, og at kravet derfor er en foranstaltning med tilsvarende virkning i udførselsforordningens artikel 1's forstand. Det Forenede Kongerige kan endvidere principielt ikke påberåbe sig forordningens artikel 11, som tillader medlemsstaterne at indføre restriktioner, hvis disse er begrundet i visse hensyn, f.eks. hensynet til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed. Kommissionen er af den opfattelse, at der her bør gælde samme principper som dem, der gælder i forbindelse med traktatens artikel 36, nemlig at medlemsstater ikke kan træffe ensidige foranstaltninger på områder, hvor der findes harmoniserede regler [18]. Det er kun, såfremt Det Forenede Kongerige kan godtgøre, at formålet med den ensidige foranstaltning ikke opfyldes ved fællesskabsforanstaltninger, at en sådan ensidig foranstaltning eventuelt kan retfærdiggøres. Kommissionen har bemærket, at der i den foreliggende sag ikke er antydning af, at medlemsstaternes kompetente myndigheder har udstedt eksporttilladelser på et forkert grundlag, eller af, at dette aspekt af systemet ikke fungerer tilfredsstillende. Kommissionen har også henvist til mulighederne for gensidig bistand og udveksling af oplysninger mellem de kompetente myndigheder.

31. Selv om Det Forenede Kongeriges handling principielt kan have hjemmel i udførselsforordningens artikel 11, ville aktionen efter Kommissionens opfattelse stadig skulle bestå proportionalitetsprøven, og det kan et generelt forbud sandsynligvis ikke.

32. Kommissionen har også analyseret traktatens artikel 224, men har konkluderet, at Det Forenede Kongeriges aktion heller ikke har hjemmel i denne bestemmelse. Kommissionen finder endvidere, at den anfægtede foranstaltning er ensbetydende med skjult forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, hvilket ikke synes at være objektivt berettiget. Foranstaltningen er derfor i strid med traktatens artikel 6.

33. Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at den anfægtede ændring af politikken er forenelig med den fælles handelspolitik og sanktionsforordningen. Det Forenede

18 — Jf. dom af 10.7.1984, sag 72/83, Campus Oil m.fl., Sml. s. 2727, præmis 27; jf. tillige dom af 15.12.1976, sag 35/76, Simmenthal, Sml. s. 1871, og af 6.10.1983, forenede sager 2/82, 3/82 og 4/82, Delhaize Frères m.fl., Sml. s. 2973.

Kongerige fremfører tre hovedargumenter til støtte for sin holdning, som hver for sig påstås at være afgørende.

34. Det første argument er, at de anfægtede foranstaltninger blev vedtaget i medfør af en national kompetence på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område. Det Forenede Kongerige finder, at foranstaltninger, som vedtages for at opfylde forpligtelser i henhold til FN-pagten, er gode eksempler på anliggender, der henhører under udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Sådanne anliggender er ikke omfattet af EF-traktaten. Det er korrekt, at Rådet har vedtaget sanktionsforordningen, men denne vedtagelse skal ses som en udøvelse på fællesskabsplan af de nationale udenrigs- og sikkerhedspolitiske beføjelser og ikke som en fornægtelse af sådanne beføjelser eller som et middel til at fortrænge dem.

35. Traktaten om Den Europæiske Union, som trådte i kraft efter vedtagelsen af sanktionsforordningen, bekræfter, at udenrigs- og sikkerhedspolitiske anliggender falder uden for EF-traktaten, men inden for medlemsstaternes kompetence. Det er sandt, at der i EF-traktatens artikel 73 G og 228 A, som er indført ved traktaten om Den Europæiske Union, er fastsat nye beføjelser på sanktionsområdet. I tilfælde, hvor en aktion vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik kræver, at Fællesskabet indfører økonomiske sanktioner, kan det nu gøre dette på grundlag af artikel 73 G og 228 A, som indeholder specifik hjemmel for sådanne sanktioner. Medlemsstaterne skal naturligvis overholde enhver foranstaltning, der træffes i henhold til disse bestemmelser, men ifølge Det Forenede Kongerige bevirker vedtagelsen af sådanne foranstaltninger ikke afskaffelse af de nationale beføjelser på det område, som foranstaltningerne vedrører.

36. Det Forenede Kongeriges andet argument er, at restriktioner for frigivelse eller overførsel af midler ikke er omfattet af den fælles handelspolitik. EØF-traktaten indeholdt ikke specifikke bestemmelser om kapitalbevægelser eller betalinger mellem Fællesskabet og tredjelande (i modsætning til bevægelser inden for Fællesskabet, hvor bestemmelserne om kapital og betalinger var adskilt fra bestemmelserne om fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser). I traktaten om Den Europæiske Union blev situationen klarlagt ved indførelsen af artikel 73 B — 73 H, som handler om kapitalbevægelser og betalinger ikke alene mellem medlemsstaterne, men også mellem medlemsstater og tredjelande. Når der findes sådanne særskilte bestemmelser, er det klart, at disse spørgsmål falder uden for den fælles handelspolitik [19]. Der er efter Det Forenede Kongeriges opfattelse ikke tvivl om, at ændringerne i traktaten om Den Europæiske Union ikke ændrede og ikke skulle ændre artikel 113's rækkevidde, og den begrænsede rækkevidde af sanktionsforordningen, som kun omfatter ikke-finansielle spørgsmål, afspejler i sig selv den begrænsede rækkevidde af artikel 113.

19 — Jf. udtalelse 1/94, nævnt i fodnote 17, præmis 48-52, om transportydelser.

37. Det Forenede Kongeriges tredje argument er, at de anfægtede foranstaltninger ikke er uforenelige med den fælles handelspolitik. Det Forenede Kongerige har først gennemgået udførselsforordningen og overvejet, om en restriktion, der rammer frigivelsen af midler deponeret i en bankkonto i Det Forenede Kongerige eventuelt kan udgøre en kvantitativ restriktion for udførsler, som er forbudt i henhold til udførselsforordningens artikel 1. Selv om den pågældende restriktion udgjorde en sådan kvantitativ restriktion, ville den være omfattet af undtagelsen i forordningens artikel 11. Det Forenede Kongerige har henvist til mine forslag til afgørelse i sagerne Richardt [20] samt Werner og Leifer m.fl. [21], hvori jeg har givet udtryk for den opfattelse, at medlemsstaterne har en vid margen på områder som offentlig sikkerhed og beskyttelse af menneskers liv og sundhed. Resolution 757 (1992) giver sammen med Court of Appeal's afgørelse i den foreliggende sag det klarest mulige bevis på, at de foranstaltninger, der er truffet af Det Forenede Kongeriges myndigheder, er begrundet i hensynet til offentlig sikkerhed og menneskers liv og sundhed.

38. Sanktionsforordningen forbyder heller ikke de anfægtede foranstaltninger. Disse vedrører gennemførelsen af et aspekt af resolution 757 (1992), som overhovedet ikke er omfattet af forordningen. Det må have været hensigten, at medlemsstaterne frit skulle kunne vedtage de foranstaltninger, der kræves for at gennemføre aspekter af resolutionen, der ikke omfattes af forordningen. Såfremt der kræves tilladelse til sådanne foranstaltninger, må og skal den være stiltiende. Det er utænkeligt, at Fællesskabet ville efterlade medlemsstaterne uden beføjelser til at opfylde deres forpligtelse til at give resolutionen fuld virkning.

39. Jeg skal nu undersøge de forskellige problemer, der rejses ved det første spørgsmål, på baggrund af Det Forenede Kongeriges tre hovedargumenter, nemlig argumentet om national kompetence på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område, rækkevidden af den fælles handelspolitik og indvirkningen af sanktionsforordningen og udførselsforordningen.

Argumentet om national kompetence på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område

40. Som nævnt har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at det havde kompetence til at vedtage de pågældende foranstaltninger i medfør af den nationale kompetence på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område. Faktisk bestrides det ikke, at medlemsstaterne både før og efter EU-traktatens ikrafttrædelse bevarede deres kompetence på dette område, og at Fællesskabet ikke har nogen generel beføjelse til at udvikle en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det er dog også uomtvistet, at nationale beføjelser skal udøves i overensstemmelse med fællesskabsrettens bestemmelser. Man kan ikke unddrage sig anvendelsen af disse regler blot ved

20 — Dom af 4.10.1991, sag C-367/89, Sml. I, s. 4621.

21 — Jf. punkt 41 og 58-61 i mine forslag til afgørelse i sagerne Werner og Leifer m.fl. (domme af 17.10.1995, sag C-70/94, Sml. I, s. 3189, og sag C-83/94, Sml. I, s. 3231).

at henvise til udenrigs- eller sikkerhedspolitiske betragtninger. Dette bekræftes af Domstolens domme i Werner- og Leifer-sagerne. Disse sager vedrørte restriktioner for udførslen af varer med såkaldt dobbelt anvendelse i medfør af en tysk lovgivning med en klar sikkerhedspolitisk dimension. Domstolen var blevet anmodet om at afgøre, om traktatens artikel 113 og Fællesskabets lovgivning om udførsler er til hinder for sådanne restriktioner. Domstolen henviste til kravet om en ikke-restriktiv fortolkning af begrebet fælles handelspolitik og fastslog følgende [22]:

»En foranstaltning, hvis virkning er at forhindre eller begrænse udførslen af visse varer, som f.eks. den i det præjudicielle spørgsmål beskrevne foranstaltning, [kan] ikke unddrages den fælles handelspolitiks anvendelsesområde med den begrundelse, at foranstaltningen sigter mod at nå udenrigs- eller sikkerhedspolitiske mål.

Det specifikke formål med den fælles handelspolitik, der vedrører handelen med tredjelande, og som i henhold til artikel 113 bygger på begrebet fælles politik, forudsætter, at en medlemsstat ikke kan begrænse rækkevidden heraf ved frit ud fra hensynet til sin egen udenrigs- eller sikkerhedspolitik at bestemme, om en foranstaltning henhører under artikel 113.«

22 — Jf. fodnote 21, præmis 10 og 11 i Werner-dommen. Jf. også præmis 10 og 11 i Leifer-dommen.

41. Jeg skal nedenfor analysere begrebet udførselsrestriktion og navnlig undersøge, om de anfægtede foranstaltninger er omfattet af begrebet. Her må det dog understreges, at det forhold, at en foranstaltning tjener et udenrigs- eller sikkerhedspolitisk formål, ifølge Domstolen ikke i sig selv betyder, at den ikke kan være omfattet af den fælles handelspolitik. Dette synspunkt forekommer mig at være fuldt ud berettiget. Mange handelspolitiske foranstaltninger kan have en mere generel udenrigs- eller sikkerhedspolitisk dimension. Når Fællesskabet f.eks. indgår en handelsaftale med Rusland, siger det sig selv, at aftalen ikke kan udskilles fra den bredere politiske kontekst, nemlig forholdet mellem Den Europæiske Union, dens medlemsstater og Rusland.

42. Måske er embargoforanstaltninger i sig selv det bedste eksempel på handelspolitiske foranstaltninger, som hovedsagelig sigter mod at nå udenrigspolitiske mål. Det er rigtigt, at der som følge af de ændringer, der blev indført ved EU-traktaten (som endnu ikke var i kraft på det pågældende tidspunkt), nu er en specifik hjemmel i EF-traktatens artikel 228 A, sammenholdt med artikel 73 G om kapitalbevægelser og betalinger, til at vedtage embargoforanstaltninger. Disse ændringer kan have fjernet embargoforanstaltninger fra artikel 113's anvendelsesområde. Men de viser også, at Fællesskabet har kompetence til at vedtage sådanne foranstaltninger, og ved udtrykkeligt at henvise til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der er omhandlet i traktaten om Den Europæiske Union, bekræfter de det synspunkt, at Fællesskabet kan vedtage foranstaltninger med en udenrigs- og sikker-

hedspolitisk dimension. Indførelsen af artikel 228 A betyder ikke, at Fællesskabet ikke tidligere kunne (som det gjorde) gennemføre økonomiske sanktioner på grundlag af traktatens artikel 113. Det modsatte synes at være tilfældet. Artikel 228 A var en udmøntning af en hævdvunden praksis, som uden tvivl var bestemt til at blive udviklet yderligere, og som nu fik et mere specifikt traktatmæssigt grundlag.

43. Det Forenede Kongeriges argumentation om national udenrigs- og sikkerhedspolitisk kompetence synes også at pege på, at medlemsstaterne har en større frihed til at fortolke, gennemføre eller supplere fællesskabsretsakter, som har en udenrigs- eller sikkerhedspolitisk dimension, end andre fællesskabsretsakter. Dette synspunkt kan ikke tiltrædes. Fortolkningen af en fællesskabsretsakt afhænger af dens mål, indhold og kontekst. Om retsakten har en udenrigs- eller sikkerhedspolitisk dimension kan derfor påvirke dens fortolkning, men det betyder i princippet ikke, at medlemsstaterne har en større margen. Faktisk er den praksis, der går ud på at vedtage embargoforanstaltninger i form af en fællesskabsforordning, til dels inspireret af ønsket om at sikre en ensartet gennemførelse af sådanne foranstaltninger. Præamblen til den sanktionsforordning, der er tale om i den foreliggende sag, bekræfter dette i vendinger, som er gengivet i mange sanktionsforordninger [23].

23 — Jf. punkt 8 ovenfor.

44. Min konklusion er, at den omstændighed, at medlemsstaterne fortsat har kompetence på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område, ikke er til nogen hjælp for besvarelsen af spørgsmålet om, hvorvidt de anfægtede foranstaltninger, der er vedtaget af Det Forenede Kongerige, er forenelige med den fælles handelspolitik.

Den fælles handelspolitik og betalinger

45. Det er fast retspraksis, at begrebet fælles handelspolitik skal forstås bredt. Endvidere er artikel 113's opregning af de områder, der er omfattet af den fælles handelspolitik, ikke udtømmende [24]. Efter fast praksis forholder det sig tillige således, at da kompetencen på det handelspolitiske område i sin helhed er overført til Fællesskabet som følge af artikel 113, stk. 1, er nationale handelspolitiske foranstaltninger kun gyldige i henhold til særlig bemyndigelse fra Fællesskabet [25].

46. Spørgsmålet i den foreliggende sag er, om foranstaltninger vedrørende betalinger for udførsler til tredjelande er omfattet af den fælles handelspolitik. Er svaret bekræf-

24 — Udtalelse 1/78, nævnt i fodnote 14, præmis 45, som for nylig er bekræftet i udtalelse 1/94, som er nævnt i fodnote 17, præmis 31, og i Werner-dommen, fodnote 21, præmis 9.

25 — Jf. dommene Donckerwolcke og Schou samt Bulk Oil, som begge er nævnt i fodnote 13; Werner-dommen, fodnote 21, præmis 12; Leifer-dommen, fodnote 21, præmis 12.

tende, er de anfægtede foranstaltninger alene gyldige, såfremt Fællesskabet har givet en særlig bemyndigelse til dem. Der er fremkommet en række forskellige synspunkter, der går lige fra den italienske regerings synspunkt, at nationale bestemmelser om betaling for udførsler direkte påvirker handelstransaktioner og derfor er omfattet af den fælles handelspolitik, til Det Forenede Kongeriges holdning, at restriktioner for frigivelse eller overførsel af midler ikke er omfattet af den fælles handelspolitik.

47. Det Forenede Kongerige har med rette påpeget, at EØF-traktaten i den affattelse, der fandt anvendelse i den relevante periode, ikke indeholdt nogen bestemmelser om kapitalbevægelser eller betalinger mellem Fællesskabet og tredjelande. Den eneste bestemmelse om betalinger var traktatens artikel 106, der i stk. 1 bestemte, at der skulle ske en liberalisering af betalinger i forbindelse med den frie bevægelighed for varer, tjenesteydelser eller kapital mellem medlemsstaterne. På dette grundlag kan det hævdes, at der i traktaten blev sondret mellem handel og betalinger generelt. Jeg er dog ikke overbevist om, at dette argument kan tillægges megen vægt. Modargumentet ville nemlig være, at eksterne betalinger var dækket af den fælles handelspolitik, idet der ikke var nogen sondring med hensyn til handel med tredjelande.

48. For så vidt angår fællesskabslovgivningen synes de grundlæggende fælles handelspolitiske instrumenter ikke at berøre spørgsmålet om betaling for indførsler eller udførsler. Udførselsforordningen henviser ikke til betalinger, og Rådets forordning (EØF) nr. 288/82 af 5. februar 1982 om den fælles importordning [26], som var gældende i den pågældende periode, fastsætter blot i artikel 21, at den ikke er til hinder for »særlige valutabestemmelser«.

49. Fællesskabets politik om økonomiske sanktioner synes at bekræfte, at betalinger ikke blev betragtet som omfattet af artikel 113. Som nævnt indeholder sanktionsforordningen ingen bestemmelser om den finansielle embargo og ingen udtrykkelige bestemmelser om betaling for tilladte udførsler [27]. Centro-Com's argument om, at forordningens artikel 1, litra c), er en opsamlingsklausul, som vedrører den finansielle embargo, der er omhandlet i artikel 5 i resolution 757 (1992), er klart uholdbart. Artikel 1, litra c), vedrører aktiviteter med det formål eller den virkning at fremme forbudte indførsler eller udførsler. Men den finansielle embargo var ikke begrænset til betalinger for indførsler eller udførsler, men vedrørte alle overførsler af midler og af alle øvrige finansielle eller økonomiske ressourcer. Det

26 — EFT L 35, s. 1.
27 — Jf. punkt 10 ovenfor.

bemærkes ligeledes, at resolutionens artikel 5 udelukker »betaling for varer, der udelukkende er bestemt til medicinske eller humanitære formål, og levnedsmidler«, en bestemmelse, der ikke er medtaget i sanktionsforordningen.

50. Tilsvarende synes foranstaltningerne vedrørende finansielle transaktioner heller ikke at være medtaget i andre embargoforanstaltninger, som Fællesskabet har vedtaget i henhold til traktatens artikel 113 [28].

51. Ved en fortolkning af begrebet fælles handelspolitik bør man ligeledes betragte den internationale sammenhæng [29]. Den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel (herefter »GATT«) indeholder faktisk bestemmelser vedrørende betalinger. Artikel I om almindelig mestbegunstigelsesbehandling gælder for »toldafgifter og andre afgifter af enhver art, der pålægges eller opkræves i forbindelse med udførsel eller indførsel, eller som er pålagt den internationale overførsel af betalinger for indførsel eller udførsel« (jf. stk. 1). Artikel XV vedrører »Valutaordninger«, noget, der klart påvirker betalinger for udførsel og indførsel. I denne artikel henvises generelt til samarbejde med Den Internationale Valutafond. I artikel XV, stk. 4, hedder det: »De kontraherende parter må ikke ved valutaforanstaltninger modvirke hensigten med bestemmelserne i denne overenskomst«. Der er også artikel XII om kvantitative restriktioner til beskyttelse af betalingsbalancen. Selv om disse bestemmelser illustrerer den åbenbare forbindelse mellem handel og foranstaltninger, der påvirker betalinger, vedrører de ikke direkte liberaliseringen af betalingerne.

52. På denne baggrund finder jeg ikke, at der er nogen berettigelse for det synspunkt, at alle foranstaltninger vedrørende betalinger, som kan påvirke udførsler fra eller indførsler til Fællesskabet, principielt er omfattet af den fælles handelspolitik, og at medlemsstaterne kun kan vedtage sådanne foranstaltninger i henhold til en specifik bemyndigelse fra Fællesskabet. Det er sandt, at beslutninger om betalinger kan påvirke udførsler og indførsler. Dette er dog ikke tilstrækkeligt til at bevirke, at de er omfattet af den fælles handelspolitik.

53. Selv om jeg ikke kan acceptere, at alle foranstaltninger vedrørende betalinger eller foranstaltninger, der kan påvirke betalinger, er omfattet af den fælles handelspolitik, kan det dog principielt ikke udelukkes, at den fælles handelspolitik kan påvirke visse betalingsforanstaltninger. Kravet om, at foranstaltninger vedtaget som led i den fælles

28 — Jf. f.eks. Rådets forordning (EØF) nr. 3155/90 af 29.10.1990 om udvidelse og ændring af forordning (EØF) nr. 2340/90 om forhindring af Fællesskabets samhandel for så vidt angår Irak og Kuwait (EFT L 304, s. 1), som er kommenteret af P. J. Kuyper: »Trade Sanctions, Security and Human Rights and Commercial Policy« i M. Maresceau (red.), *The European Community's Commercial Policy after 1992: The Legal Dimension*, Martinus Nijhoff, 1993, s. 387-422, se s. 395 og 396.

29 — Jf. udtalelse 1/75, nævnt i fodnote 13, s. 1362; udtalelse 1/94, fodnote 17, præmis 40 og 41.

handelspolitik skal være effektive (princippet om den effektive virkning), kan f.eks. sætte grænser for medlemsstaternes kompetence til at regulere betalinger. Hvis man tænker sig en fællesskabsforordning, hvori det bestemmes, at der skal være fri indførsel til Fællesskabet af alle varer fra Kina, ville en national bestemmelse om, at der ikke må ske betalinger til kinesiske statsborgere eller selskaber, helt åbenbart være til skade for den rette anvendelse af forordningen. En sådan national bestemmelse kan betragtes som en indførselsrestriktion, der er uforenelig med forordningen.

54. Eksemplet viser, hvad jeg finder er det egentlige spørgsmål i den foreliggende sag: Var fællesskabsreglerne om udførsler til Republikkerne Serbien og Montenegro til hinder for, at Det Forenede Kongerige vedtog de anfægtede foranstaltninger, eller var disse foranstaltninger tilladt ifølge de pågældende regler? Jeg finder det mere relevant at undersøge dette spørgsmål end det abstrakte kompetencespørgsmål. Domstolen indtog en lignende holdning i Werner-sagen [30]. Her havde den forelæggende ret generelt anmodet Domstolen om at tage stilling til, om traktatens artikel 113 var til hinder for nationale bestemmelser om handel med tredjelande, hvortil der kræves eksporttilladelser. Domstolen svarede imidlertid ikke på det abstrakte plan, men undersøgte udførselsforordningens rækkevidde.

30 — Nævnt i fodnote 21.

55. Førend jeg går over til at undersøge rækkevidden af sanktions- og udførselsforordningerne med henblik på at løse dette problem, bør det dog bemærkes, at situationen har ændret sig siden ikrafttrædelsen af traktaten om Den Europæiske Union. Nu er betalinger mellem medlemsstater og tredjelande omfattet af EF-traktatens artikel 73 B, stk. 2, hvori det hedder:

»Inden for rammerne af bestemmelserne i dette kapitel er alle restriktioner for betalinger mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande forbudt.«

56. Betalinger til og fra tredjelande er også omhandlet i traktatens artikel 73 G, der er affattet således:

»1. Hvis en handling fra Fællesskabets side i de i artikel 228 A omhandlede tilfælde skønnes nødvendig, kan Rådet efter fremgangsmåden i artikel 228 A træffe de nødvendige hasteforanstaltninger med hensyn til kapitalbevægelser og betalinger over for de berørte tredjelande.

2. Med forbehold af artikel 224, og så længe Rådet ikke har truffet foranstaltninger i medfør af stk. 1, kan en medlemsstat af alvorlige politiske grunde af hastende karakter træffe

ensidige foranstaltninger over for et tredjeland med hensyn til kapitalbevægelser og betalinger. Kommissionen og de øvrige medlemsstater underrettes om sådanne foranstaltninger senest på dagen for deres ikrafttrædelse.

Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, kan beslutte, at den pågældende medlemsstat skal ændre eller ophæve de pågældende foranstaltninger. Formanden for Rådet underretter Europa-Parlamentet om en sådan afgørelse truffet af Rådet.«

57. Jeg mener dog ikke, at der kan udledes noget af disse bestemmelser, der kan anvendes i den foreliggende sag. At der nu findes udtrykkelige bestemmelser om betalinger udelukker ikke, at betalinger før disse bestemmelsers ikrafttrædelse til en vis grad var omfattet af den fælles handelspolitik. Det udelukker bestemt ikke den mulighed, at fællesskabslovgivning, der er vedtaget som led i den fælles handelspolitik, kan have sat grænser for nationale foranstaltninger vedrørende betaling for indførsler fra eller udførsler til tredjelande.

Rækkevidden af sanktions- og udførselsforordningerne

58. I sanktionsforordningens artikel 1, litra b), forbydes udførsel til Republikkerne Serbien og Montenegro. I artikel 2, litra a), hedder det, at forbuddet ikke gælder for udførsel af visse varekategorier, og i artikel 2, litra c), fritages enhver aktivitet med det formål eller den virkning at fremme sådanne udførsler. Bestemmelserne siger ikke rent ud, at disse udførsler er frie. Men, som Kommissionen har gjort gældende i sine skriftlige indlæg, indebærer undtagelsen i artikel 2, litra a), at udførslerne er omfattet af Fællesskabets almindelige udførselsregler, som er fastsat i udførselsforordningen. Forbuddet mod udførsler til Republikkerne Serbien og Montenegro er en klar fravigelse af reglerne i udførselsforordningen, navnlig artikel 1, hvori det bestemmes, at udførslen af varer fra Fællesskabet til tredjelande er fri. For så vidt som forbuddet ikke gælder for visse kategorier af udførsler, må reglerne i udførselsforordningen fortsat finde anvendelse.

59. I udførselsforordningens artikel 1 fastslås det, at fri udførsel vil sige, at varerne »ikke [er] undergivet kvantitative restriktioner, bortset fra sådanne, der anvendes i overensstemmelse med bestemmelserne i denne forordning«. Spørgsmålet er således, om de anfægtede foranstaltninger er ensbetydende med en udførselsrestriktion, der er uforenelig

med denne bestemmelse. Da jeg finder, at argumenterne for og imod stort set opvejer hinanden, vil jeg se på begge synspunkter.

60. Artikel 1 blev fortolket af Domstolen i Werner- og Leifer-sagerne [31]. Her var spørgsmålet, om nationale foranstaltninger, som stillede krav om tilladelse til at udføre visse varer, var omfattet af artikel 1. Domstolen kunne ikke tiltræde den tyske regerings argument om, at artikel 1 alene forbyder kvantitative udførselsrestriktioner, men ikke foranstaltninger med tilsvarende virkning. Domstolen fandt det uden betydning for fortolkningen af udførselsforordningen, at der i traktatens artikel 34 om frie varebevægelser inden for Fællesskabet sondres mellem kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning. Domstolen bemærkede, at det ved fortolkningen af forordningen var nødvendigt ikke blot at tage hensyn til dens ordlyd, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af. Domstolen fastslog følgende [32]:

»Foranstaltninger, som er truffet af medlemsstaterne, og som har tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, kan ... ikke udelukkes fra anvendelsesområdet for en forordning, baseret på traktatens artikel 113, hvis formål ... er gennemførelse af princippet om fri eksport på fællesskabsplan, når anvendelsen af foranstaltningerne, som i denne sag, kan indebære eksportforbud.«

61. Domstolen fandt støtte for denne fortolkning i GATT's artikel XI, i hvis stk. 1 der henvises til »forbud eller restriktioner ... bortset fra told, skatter eller andre afgifter ... hvad enten [de] gennemføres ved hjælp af kvoteordninger, indførsels- eller udførselsbevillinger«.

62. I mit forslag til afgørelse i disse sager forfægtede jeg ligeledes det synspunkt, at selv om der kan argumenteres for, at artikel 1 ikke finder anvendelse på alle foranstaltninger med tilsvarende virkning, må forordningen helt sikkert antages at forbyde foranstaltninger, hvis virkning modsvarer et totalt forbud mod bestemte former for eksport [33].

63. Jeg er dog ikke sikker på, at Domstolen i Werner- og Leifer-sagerne havde til hensigt at fortolke udførselsforordningens artikel 1

31 — Nævnt i fodnote 21, præmis 17-23 i Werner-dommen og præmis 18-24 i Leifer-dommen.

32 — Jf. præmis 22 i Werner-dommen og præmis 23 i Leifer-dommen.

33 — Jf. punkt 31 i forslaget til afgørelse.

bredt. Navnlig mener jeg ikke, at det brede begreb »foranstaltninger med tilsvarende virkning«, som er hjørnestenen i Domstolens praksis med hensyn til frie varebevægelser inden for Fællesskabet, skal udvides til at omfatte udførsler til tredjelande. I artikel 1 henvises der alene til kvantitative restriktioner og ikke til foranstaltninger med tilsvarende virkning. Såfremt formålet med forordningen er at fjerne alle hindringer for udførsler til tredjelande på samme måde som fjernelsen af hindringerne for handel inden for Fællesskabet, vil man dog i det mindste forvente en udtrykkelig henvisning til begrebet »foranstaltninger med tilsvarende virkning«. Det er endvidere klart, at fjernelsen af hindringerne for handel inden for Fællesskabet medfører, at der oprettes et indre marked, og at udførselsforordningen ikke har til formål at udvide det indre marked til at omfatte tredjelande. I denne henseende kan der drages en parallel til sager som f.eks. Polydor og RSO Records [34], hvor Domstolen understregede, at det forbud mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner for indførsler, som er indeholdt i frihandelsaftaler mellem Fællesskabet og tredjelande, ikke skal fortolkes så bredt som traktatens artikel 30. Da udførselsforordningen ikke tilsigter at skabe et indre marked og end ikke et frihandelsområde, og da begrebet foranstaltninger med tilsvarende virkning ikke er nævnt i forordningen, er det efter min opfattelse helt klart ikke påkrævet at fortolke forbuddet mod kvantitative restriktioner bredt. En sådan bred fortolkning synes særlig uhensigtsmæssig i forbindelse med embargoen mod Republikkerne Serbien og Montenegro. Her er eksporttilladelsen en undtagelse fra det generelle forbud mod indførsler og udførsler, og undtagelser skal ikke fortolkes bredt.

64. Men selv ved en snæver fortolkning af reglen om fri udførsel er jeg ikke i tvivl om, at reglen omfatter visse betalingsrestriktioner. Som det er fremgået, har Centro-Com gjort gældende, at retten til at drive handel med udenlandske personer ikke er andet end et specifikt aspekt af en grundlæggende ret til økonomisk frihed. Jeg er ikke overbevist om, at der er en grundlæggende ret til at udføre varer, men der er ikke tvivl om, at sanktionsforordningen og udførselsforordningen, som finder umiddelbar anvendelse i medlemsstaterne, indfører rettigheder og forpligtelser for borgerne. På baggrund af disse rettigheder kan og bør en restriktion for betaling af udførsler betragtes som en restriktion for udførsler som sådanne, hvilket jeg vil påvise.

65. Det er et spørgsmål, om retten til at udføre varer er en grundlæggende rettighed [35]. Rettigheden er ikke fastsat i traktaten

34 — Dom af 9.2.1982, sag 270/80, Sml. s. 329.

35 — Jf. E. U. Petersmann: »Constitutional Principles Governing the EEC's Commercial Policy« i M. Maresceau (red.), nævnt i fodnote 28, s. 21-61, på s. 40 og 41.

som sådan (selv om artikel 110 nævner som formål »en gradvis afskaffelse af restriktionerne i den internationale handel«), og, som jeg har forklaret, kan rettigheden ikke fortolkes lige så bredt som retten til fri samhandel inden for Fællesskabet. Der er ej heller nogen, der har hævdet, at retten til at udføre varer er en grundlæggende rettighed i henhold til medlemsstaternes forfatninger eller den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. Domstolen betragter ganske vist retten til fri erhvervsudøvelse som grundlæggende [36], men denne ret er klart bredere end den specifikke ret til at drive handel med udenlandske personer.

66. Under alle omstændigheder blev der ifølge ovenstående fortolkning af forholdet mellem sanktionsforordningen og udførselsforordningen ved disse forordninger skabt en ret for medlemsstaternes statsborgere og virksomheder til at udføre tilladte varer til Republikkerne Serbien og Montenegro på de vilkår, der er fastsat i sanktionsforordningen. Såfremt fremgangsmåden i sanktionsforordningens artikel 2, litra a), og artikel 3, blev fulgt, var denne udførsel »fri« i henhold til udførselsforordningens artikel 1. Fra de personers og virksomheders synspunkt, som ønsker at udnytte denne frihed til at udføre varer, er det klart, at friheden også må omfatte betalinger. Kommissionen har udtalt, at betalinger er accessoriske til eksporttransaktioner. Men selv dette udtryk er ikke tilstrækkelig stærkt. Udførsel af varer er en handelsmæssig transaktion, som indebærer levering af varer mod betaling. Begge elementer er afgørende for transaktionen og derfor også for den fælles handelspolitik. Denne politik vedrører ikke alene varebevægelser på tværs af Fællesskabets ydre grænser. Den vedrører international handel, dvs. handelsmæssige transaktioner mellem Fællesskabet og virksomheder i tredjelande. Indebærer politikken regler om fri udførsel, må denne regel hindre restriktioner for betalinger i lige så høj grad som restriktioner for den faktiske levering af varer. I modsat fald kan en sådan regel ikke være effektiv, idet medlemsstaterne da faktisk har mulighed for at hindre dens anvendelse ved at fastsætte restriktioner for betalinger, hvilket kan have samme virkning som restriktioner for levering af visse varer.

67. Dette betyder ikke, at alle foranstaltninger, der kan påvirke EF-eksportørers modtagelse af betalinger for deres udførsler, er forbudt i henhold til reglen om fri udførsel. Situationen er her den samme, som når det drejer sig om restriktioner for levering af varer, nemlig at kun faktiske restriktioner er forbudt. Med hensyn til betalinger kan Domstolens konstatering i Werner- og Leifer-dommene for så vidt angår foranstaltninger med tilsvarende virkning omformuleres således:

»Foranstaltninger, som er truffet af medlemsstaterne, og som har tilsvarende virkning

36 — Dom af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 78.

som en kvantitativ restriktion, fordi de forhindrer modtagelsen af betaling for særlige eksporttransaktioner, kan ikke udelukkes fra anvendelsesområdet for en forordning baseret på traktatens artikel 113, hvis formål er gennemførelse af princippet om fri eksport på fællesskabsplan.«

68. Under denne synsvinkel må Det Forenede Kongeriges anfægtede politik siges at være ensbetydende med en udførselsrestriktion, der er uforenelig med reglen om fri eksport af tilladte varer. Denne politik har forhindret frigivelsen af serbiske indeståender i banker i Det Forenede Kongerige til betaling for udførsler fra og godkendt af andre medlemsstater. Disse udførsler kunne ikke betales ved hjælp af midler i Det Forenede Kongerige. Naturligvis kunne betaling finde sted på andre måder, men dette er efter min mening ikke tilstrækkeligt til at bevirke, at den pågældende politik ikke kan betegnes som en udførselsrestriktion. Politikken havde samme virkning som en restriktion for så vidt angår bestemte eksporttransaktioner.

69. Spørgsmålet er nu, om denne politik er berettiget i henhold til udførselsforordningens artikel 11, hvori der henvises til offentlig sikkerhed og beskyttelse af menneskers liv og sundhed. Generelt er jeg tilbøjelig til at være enig med Kommissionen, som drager en parallel til harmoniseringen af nationale lovgivninger om fremme af frie varebevægelser inden for Fællesskabet med den begrænsning af mulighederne for at påberåbe sig traktatens artikel 36, som følger af denne harmonisering. Sanktionsforordningen indeholder præcise regler om tilladte udførsler, herunder krav om en eksporttilladelse udstedt af de kompetente myndigheder i medlemsstaterne. Når en medlemsstat finder, at en effektiv anvendelse af sanktionerne kræver yderligere handling, kan den efter min opfattelse ikke se bort fra eksporttilladelser udstedt af andre medlemsstater. Dette gælder navnlig, når der som i den foreliggende sag ikke er noget klart tegn på, at tilladelsen er udstedt i strid med reglerne. Som nævnt var det især usikkerheden med hensyn til pålideligheden af dokumenterne fra Sanktionskomitéen vedrørende Jugoslavien og ikke medlemsstaternes eksporttilladelser, der lå til grund for Det Forenede Kongeriges ændrede politik. Endvidere indeholder rapporten fra Sanktionskontoret i Ungarn, som til dels inspirerede ændringen af politikken, en passage, der tyder på, at Fællesskabets godkendelsessystem fungerede, som det skulle:

»Hvis systemet med dispensation fra myndighedernes side skal fortsætte som hidtil, er der et presserende behov for at overveje kontrolmetoderne på ny. Der bør fremlægges et pålideligt dokument, som klart viser de forskellige trin i kontrolproceduren, i lighed med det system der gælder for EF-tilladelser« [37].

37 — Jf. dom afsagt af Divisional Court, nævnt i fodnote 12, præmis 8.

70. Ikke desto mindre synes forudsætningen for den ændrede politik at have været, at udførsler fra Det Forenede Kongerige kunne tillades under omstændigheder, hvor udførsler fra andre medlemsstater ikke burde tillades. Et af argumenterne for dette bygger på den dom, der for nylig blev afsagt i Hedley-Lomas-sagen [38]. Denne sag vedrørte ministeriets nægtelse af at udstede tilladelse til udførsel af levende dyr til Spanien med den begrundelse, at dyrene på de spanske slagterier blev underkastet en behandling, der var i strid med Rådets direktiv 74/577/EØF af 18. november 1974 om bedøvelse af dyr inden slagtning [39]. Domstolen fastslog, at fællesskabsretten er til hinder for, at en medlemsstat henviser til traktatens artikel 36 som hjemmel for en begrænsning af udførsel af varer til en anden medlemsstat, der alene er begrundet med, at sidstnævnte stat efter den første stats opfattelse ikke overholder bestemmelserne i et fællesskabsdirektiv om harmonisering, der forfølger det formål, som søges beskyttet ved hjælp af henvisningen til artikel 36, men som ikke fastlægger en fællesskabsprocedure for kontrol med, at det overholdes, og heller ikke foreskriver sanktioner, såfremt dets bestemmelser overtrædes. Domstolen bemærkede navnlig følgende [40]:

»Følgen af, at direktivet hverken indeholder kontrol- eller sanktionsprocedurer, er nemlig blot den, at det i medfør af traktatens artikel 5, stk. 1, og artikel 189, stk. 3, påhviler medlemsstaterne at træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre fællesskabsrettens gennemslagskraft ... Herved bør medlemsstaterne udvise gensidig tillid til den kontrol, der foretages på deres respektive områder ...

Det bemærkes i den forbindelse, at en medlemsstat ikke er berettiget til ensidigt at træffe udlignings- eller beskyttelsesforanstaltninger for at imødegå en anden medlemsstats eventuelle overtrædelse af bestemmelserne i fællesskabsretten ...«

71. Jeg finder dog ikke, at det generelle spørgsmål om, hvorvidt den anfægtede ændring af politikken var berettiget, behøver at blive afklaret i forbindelse med den foreliggende sag. Påberåbelse af artikel 11 forudsætter under alle omstændigheder, at proportionalitetsprincippet er overholdt. Som Domstolen udtalte i Leifer-dommen, skal artikel 11 »ikke ... fortolkes således, at den har virkninger ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre beskyttelsen af de interesser, den har til formål at varetage« [41]. Dette krav er klart ikke opfyldt i den foreliggende sag. Centro-Com indledte sine transaktioner med Sanitas og Montefarm før den anfægtede ændring af politikken. Virksomheden opnåede både sanktionskomitéens godkendelse og eksporttilladelse fra de italienske myndigheder før ændringen. Og virksomheden udførte også varerne et godt stykke tid, førend

38 — Dom af 23.5.1996, sag C-5/94, Sml. I, s. 2553.
39 — EFT L 316, s. 10.
40 — Præmis 19 og 20.
41 — Nævnt i fodnote 21, præmis 33.

Finansministeriet traf den anfægtede beslutning. Under disse omstændigheder, som ikke bestrides, og som fremgår stiltiende af Court of Appeal's spørgsmål, kunne nægtelsen af at imødekomme anmodningerne om frigivelse af midler til betaling af Centro-Com på ingen måde tjene det formål at forhindre omgåelse af sanktionerne gennem systemet med eksporttilladelser. Såfremt ændringen af politikken var berettiget, gjaldt dette alene udførsler, der fandt sted efter meddelelsen om ændringen. Kun i forbindelse med sådanne udførsler kunne det gøres gældende, at den nye politik eventuelt kunne forbedre sanktionernes effektivitet ved at bekæmpe misbruget af systemet med eksporttilladelser. Når alle relevante begivenheder, herunder den faktiske udførsel og indgivelsen af anmodninger om frigivelse af midler, fandt sted, førend ændringen af politikken var offentliggjort, er en beslutning om ikke at frigive midlerne ikke egnet til at fremme det mål, der går ud på en effektiv håndhævelse af forbuddet.

72. For så vidt angår det første spørgsmål konkluderer jeg derfor, at den beslutning om ikke at frigive midler, der er tale om i denne sag, ikke er forenelig med bestemmelserne i sanktionsforordningen sammenholdt med bestemmelserne i udførselsforordningen.

Andet spørgsmål

73. Court of Appeal søger med sit andet spørgsmål afgjort, om besvarelsen af det første spørgsmål påvirkes af traktatens artikel 234. I artikel 234, stk. 1, som sagen drejer sig om, hedder det:

»De rettigheder og forpligtelser, der følger af konventioner, som før denne traktats ikrafttræden er indgået mellem på den ene side en eller flere medlemsstater og på den anden side et eller flere tredjelande, berøres ikke af bestemmelserne i denne traktat.«

74. Efter Domstolens faste praksis [42]:

»[har] traktatens artikel 234, stk. 1 ... til formål i overensstemmelse med folkerettens principper at fastslå, at anvendelsen af traktaten ikke berører den pågældende medlemsstats forpligtelse til at respektere tredjestaters rettigheder, som følger af ældre konventioner, og til at overholde sine tilsvarende forpligtelser«.

75. Domstolen har ligeledes fastslået, at det ved afgørelsen af, om en fællesskabsregel skal

42 — Dom af 28.3.1995, sag C-324/93, Evans Medical og Macfarlan Smith, Sml. I, s. 563, præmis 27. Jf. også dom af 27.2.1962, sag 10/61, Kommissionen mod Italien, Sml. 1954-1964, s. 287, org. ref.: Rec. s. 1, og af 2.8.1993, sag C-158/91, Levy, Sml. I, s. 4287.

vige for en ældre international konvention, først må undersøges, om konventionen pålægger den pågældende medlemsstat forpligtelser, som de tredjelande, der har indgået konventionen, stadig kan kræve opfyldt, og at det i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse ikke henhører under Domstolens kompetence, men derimod under den nationale ret at tage stilling til, hvilke forpligtelser der påhviler den pågældende medlemsstat i henhold til en ældre international konvention, og nærmere at afgrænse dem, således at det kan afgøres, i hvilket omfang forpligtelserne er til hinder for anvendelsen af de relevante bestemmelser i fællesskabsretten [43].

76. Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at det i den foreliggende sag ifølge FN-pagten skal sikres, at de foranstaltninger, der er vedtaget af Sikkerhedsrådet i henhold til pagtens kapitel VII, særlig resolution 757 (1992), faktisk gennemføres. I pagtens artikel 25 hedder det, at medlemmerne af De Forenede Nationer er enige om at godkende og gennemføre Sikkerhedsrådets beslutninger, og i artikel 103 er det fastsat, at det i tilfælde af konflikt mellem FN-medlemmernes forpligtelser i henhold til pagten og deres forpligtelser i henhold til enhver anden international overenskomst er forpligtelserne i henhold til pagten, der gælder. Efter Det Forenede Kongeriges opfattelse var dets beslutning om at ændre politikken vedrørende frigivelsen af serbiske midler til betaling for tilladte udførsler nødvendiggjort af disse bestemmelser, fordi beslutningen var nødvendig for at sikre en effektiv gennemførelse af resolution 757 (1992).

77. Centro-Com, Kommissionen, den italienske regering og den belgiske regering har gjort gældende, at der ikke er nogen konflikt mellem de relevante bestemmelser i fællesskabsretten og resolution 757 (1992). De har påpeget, at fællesskabsforordningen netop blev vedtaget for at give resolutionen virkning, og at begge har samme virkning, nemlig at tillade udførsel af varer til humanitære formål. Efter min opfattelse er det vanskeligt at se, hvorledes der kan være tale om en konflikt i betragtning af de særlige omstændigheder i den foreliggende sag, hvor udførslen ikke alene var blevet godkendt, men også gennemført, førend foranstaltningerne blev vedtaget. Men ifølge Domstolens praksis tilkommer det den forelæggende ret at tage stilling til dette spørgsmål. Det bør den naturligvis gøre i lyset af den fortolkning, der skal gives de relevante bestemmelser i fællesskabsretten, særlig sanktionsforordningen og udførselsforordningen.

78. Det andet spørgsmål bør besvares således, at foranstaltninger som dem, der er tale om i den foreliggende sag, alene er forenelige med fællesskabsretten, såfremt de er nødvendige for at sikre, at den pågældende medlemsstat opfylder forpligtelser i forhold til tredjelande, der påhviler den i henhold til en konvention, der er indgået før traktatens ikrafttrædelse eller den pågældende medlemsstats tiltrædelse.

43 — Ovennævnte dom i sagen Evans Medical og Macfarlan Smith, præmis 28 og 29.

Forslag til afgørelse

79. Følgelig er jeg af den opfattelse, at Domstolen bør besvare Court of Appeal's spørgsmål som følger:

»1) En medlemsstats foranstaltninger, som forbyder frigivelsen af midler, der er deponeret i denne stat, men tilhører en person i Republikkerne Serbien og Montenegro, er uforenelige med Rådets forordning (EØF) nr. 1432/92 af 1. juni 1992 om forbud mod handel mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikkerne Serbien og Montenegro og med Rådets forordning (EØF) nr. 2603/69 af 20. december 1969 om fastlæggelse af en fælles udførselsordning, når:

a) de pågældende foranstaltninger alene tillader frigivelse af midler til betaling for udførsel af varer, der er tilladt efter forordning nr. 1432/92, såfremt udførslen fandt sted fra den medlemsstat, som traf foranstaltningerne, og såfremt den i henhold til forordningen krævede eksporttilladelse er udstedt af de kompetente myndigheder i den pågældende medlemsstat

b) medlemsstaten har besluttet, at det er nødvendigt eller hensigtsmæssigt at vedtage sådanne foranstaltninger med henblik på en effektiv gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution 757 (1992)

c) midlerne søges frigivet til at betale en anden medlemsstats statsborger for varer, som han har udført fra denne anden medlemsstat til Republikkerne Serbien og Montenegro

d) varerne er officielt godkendt af FN's sanktionskomité, jf. FN's Sikkerhedsråds resolution 757 (1992), som udelukkende bestemt til medicinske formål, og de er blevet udført i henhold til en forudgående udførselstilladelse,

der er udstedt af de kompetente myndigheder i udførselsmedlemsstaten i henhold til forordning nr. 1432/92, og

e) ovennævnte tilladelser blev opnået, varerne blev udført og anmodningerne om frigivelse af midlerne blev indgivet før vedtagelsen af de pågældende foranstaltninger.

2) Disse foranstaltninger er alene forenelige med fællesskabsretten, såfremt de er nødvendige for at sikre, at den pågældende medlemsstat opfylder forpligtelser i forhold til tredjelande, der påhviler den i henhold til en konvention, der er indgået før traktatens ikrafttrædelse eller den pågældende medlemsstats tiltrædelse.«