DOMSTOLENS DOM
17. oktober 1995 *

I sag C-83/94,

angående en anmodning, som Landgericht Darmstadt (Tyskland) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende straffesag mod

Peter Leifer,

Reinhold Otto Krauskopf,

Otto Holzer

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af dels EF-traktatens artikel 113 og artikel 223, stk. 1, litra b), samt artikel 224, dels af artikel 1 og 11 i Rådets forordning (EØF) nr. 2603/69 af 20. december 1969 om fastlæggelse af en fælles udførselsordning (EFT 1969 II, s. 573), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3918/91 af 19. december 1991 (EFT L 372, s. 31),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C.N. Kakouris, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet og G. Hirsch samt dommerne

* Processprog: tysk.

G.F. Mancini, F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn (refererende dommer), C. Gulmann, J.L. Murray, P. Jann og H. Ragnemalm,

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Peter Leifer ved advokat Jochim Thietz-Bartram, Hamburg

— den tyske regering ved Ministerialrat Ernst Röder og Regierungsrat Bernd Kloke, begge Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede

— den græske regering ved juridisk konsulent Panagiotis Kamarineas og fuldmægtig Christina Sitara, Statens Advokatkontor, som befuldmægtigede

— den spanske regering ved Director general de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria Alberto Navarro González og Abogado del Estado Rosario Silva de Lapuerta, Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, som befuldmægtigede

— den franske regering ved secrétaire des affaires étrangères Philippe Martinet og sous-directeur Catherine de Salins, Udenrigsministeriets direction des affaires juridiques, som befuldmægtigede

— den italienske regering ved avvocato dello Stato Ivo Braguglia

— Det Forenede Kongerige ved Assistant Treasury Solicitor John E. Collins, som befuldmægtiget, og Barrister Stephen Richards

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent Peter Gilsdorf og juridisk konsulent Jörn Sack, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 21. marts 1995 af Peter Leifer og Reinhold Otto Krauskopf ved advokat Thomas Marx, Hamburg, af Otto Holzer ved advokat Endrick Lankau, Darmstadt, af den tyske regering, af den græske regering ved Panagiotis Kamarineas og advokat Galateia Alexaki, Udenrigsministeriets Særlige Juridiske Kontor for EF-spørgsmål, som befuldmægtigede, af den spanske regering, af den franske regering, af Det Forenede Kongerige og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 18. maj 1995,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 21. februar 1994, indgået til Domstolen den 7. marts s.å., har Landgericht Darmstadt i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen seks præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af dels EF-traktatens artikel 113 og artikel 223, stk. 1, litra b), samt artikel 224, dels af artikel 1 og 11 i Rådets forordning (EØF) nr. 2603/69 af 20. december 1969 om fastlæggelse af en fælles udførselsordning (EFT 1969 II, s. 573), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3918/91 af 19. december 1991 (EFT L 372, s. 31).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en straffesag mod Peter Leifer, Reinhold Otto Krauskopf og Otto Holzer, der er sat under tiltale for i tiden 1984-1988, uden fornødne udførselstilladelser, at have leveret installationer og dele af installationer samt kemikalier til Irak.

3 I henhold til Außenwirtschaftsgesetz' (tysk forbundslov om udenrigshandel, herefter »AWG«) § 2 bemyndiges regeringen til ved bekendtgørelse at træffe bestemmelse om, hvilke retshandler eller transaktioner der kan forbydes eller undergives et krav om tilladelse.

4 AWG's § 7, der har titlen »Beskyttelse af sikkerheden og udenrigsinteresser«, angiver i stk. 1 under hvilke betingelser, der kan fastsættes begrænsninger:

»Retshandler og transaktioner i udenrigshandelen kan undergives restriktioner med henblik på at:

1) sikre Forbundsrepublikken Tysklands sikkerhed

2) forhindre forstyrrelse af nationernes fredelige sameksistens, eller

3) forhindre, at Forbundsrepublikken Tysklands forbindelser til udlandet forstyrres i væsentlig grad.«

5 På dette grundlag udstedte regeringen bekendtgørelsen Außenwirtschaftsverordnung (herefter »AWV«), der i bilag AL angiver de varer, for hvilke der kræves udførselstilladelse. Af liste AL, som er blevet ændret flere gange, følger således, at visse installationer, dele til installationer og visse kemikalier forudsætter tilladelse. For så vidt angår kemiske installationer kræves kun tilladelse ved udførsel til stater, der ikke er medlemmer af OECD. Listen omfatter bl.a. de varer, de tiltalte i hovedsagen udførte.

6 Af forelæggelseskendelsen fremgår, at anklagemyndigheden i Darmstadt er af den opfattelse, at Forbundsrepublikken Tysklands forbindelser til udlandet har lidt betydelig skade som følge af den pågældende udførsel, hvorfor der er indledt straffesag i anledning af forholdet. Den forelæggende ret har imidlertid rejst spørgsmål om, hvorvidt Forbundsrepublikken Tyskland, som medlem af De Europæiske Fællesskaber, har kompetence til at fastsætte procedurer, der indebærer et krav om udførselstilladelser i samhandelen med tredjelande, hvortil der er knyttet strafferetlige sanktioner. Retten har nærmere anført, at såfremt de nationale bestemmelser er uforenelige med fællesskabsretten, er de uanvendelige, hvorefter strafspørgsmålet uden videre bortfalder. Den nationale ret har således forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) a) Skal EØF-traktatens artikel 113 fortolkes således, at dens anvendelsesområde også omfatter nationale regler om restriktioner for udførslen til

tredjelande af varer, der kan anvendes såvel til militære som til civile formål (såkaldte varer med dobbelt anvendelse — 'dual use'), som omfattet af udførselslistens del 1 A og af den 52. bekendtgørelse af 14. maj 1984 (Bundesanzeiger (tysk statstidende) 91/84), hvorved nr. 1710 tilføjes i udførselslistens del 1 C, og af den 56. bekendtgørelse om ændring af Außenwirtschaftsverordnung (bekendtgørelse om udenrigshandelen, herefter 'AWV'), hvorved § 5a tilføjes i AWV af 6. august 1984 (BGBl. (tysk lovtidende) 1984 I, s. 1079), samt den 53. bekendtgørelse om ændring af udførselslisten, hvorved del 1 D tilføjes udførselslisten (BGBl. 1984 I, s. 1080)?

b) Har Fællesskabets institutioner følgelig enekompetence til at indføre sådanne udførselsrestriktioner, medmindre den enkelte medlemsstat har opnået bemyndigelse hertil, eller er de omfattet af de i EØF-traktaten fastsatte undtagelser?

Såfremt ovenstående spørgsmål besvares bekræftende:

2) Skal EØF-traktatens artikel 223, stk. 1, litra b), og artikel 224 samt artikel 11 i Rådets forordning (EØF) nr. 2603/69 af 20. december 1969 om fastlæggelse af en fælles udførselsordning (EFT 1969 II, s. 573, senest ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3918/91 af 19. december 1991, EFT L 372, s. 31, herefter 'udførselsforordningen') fortolkes således, at de tillader, at en medlemsstat undtagelsesvis gennemfører national lovgivning som den under spørgsmål 1

beskrevne om restriktioner for udførslen til tredjelande af varer med dobbelt anvendelse?

3) Skal EØF-traktatens artikel 223, stk. 1, litra b), og artikel 224 samt udførselsforordningens artikel 11 fortolkes således, at de tillader, at medlemsstaterne gennemfører national lovgivning,

a) der pålægger ansøgeren af en udførselstilladelse at oplyse sagen og bære den fulde bevisbyrde for, at varer med dobbelt anvendelse skal anvendes til civile formål, som betingelse for meddelelse af udførselstilladelsen?

b) Er en sådan national lovgivning tilladt, såfremt udførselstilladelse kan nægtes, allerede fordi varerne objektivt set er egnede til anvendelse i militært øjemed?

4) a) Skal udførselsforordningens artikel 1 fortolkes således, at den deri hjemlede frie udførsel tillige indebærer, at udførsel er undtaget krav om tilladelse samt nationale strafferetlige sanktioner i tilfælde af overtrædelse af nationale regler om udførselstilladelse?

b) Udgør medlemsstaternes strafferetlige sanktioner en restriktion for den frie udførsel i den i udførselsforordningens artikel 1 indeholdte betydning, som de enkelte medlemsstater ikke har kompetence til at fastsætte uden

bemyndigelse fra Fællesskabets institutioner og da kun i de i udførselsforordningens artikel 11 fastsatte undtagelsestilfælde?

5) a) Skal EØF-traktatens artikel 223, stk. 1, litra b), og artikel 224 samt udførselsforordningens artikel 11 fortolkes således, at det herefter er tilladt den enkelte medlemsstat undtagelsesvis at indføre en procedure, hvorefter der kræves udførselstilladelse, og hvortil der er knyttet sanktioner, der ikke er begrundet i hensynet til medlemsstatens egen sikkerhed, men udelukkende for at hindre en væsentlig forstyrrelse af nationernes fredelige sameksistens, eller at forhindre, at den pågældende medlemsstats forbindelser til udlandet bliver væsentligt forstyrret (jf. bestemmelserne i § 7, stk. 1, nr. 2 og 3, i den tyske Außenwirtschaftsgesetz, forbundslov om udenrigshandel, herefter 'AWG')?

b) Skal EØF-traktatens artikel 223, stk. 1, litra b), og artikel 224 samt udførselsforordningens artikel 11 fortolkes således, at de tillader den enkelte medlemsstat undtagelsesvis at indføre straffebestemmelser, der belægger udførsel af varer med dobbelt anvendelse og $POCl_3$, der kan anvendes såvel militært som civilt, uden tilladelse med straf, således som dette er fastsat i § 34, stk. 1, nr. 3, § 33, stk. 1, og § 7, stk. 1, i AWG sammenholdt med § 70, stk. 1, nr. 1, § 5, § 5a, i AWV og udførselslistens del 1 A, C, nr. 1710, og D, som ændret den 14. maj 1984 og den 6. august 1984, og er sådanne straffebestemmelser, der også omfatter frihedsstraf, overhovedet forenelige med proportionalitetsprincippet?

c) Skal EØF-traktatens artikel 223, stk. 1, litra b), og artikel 224 samt udførselsforordningens artikel 11 fortolkes således, at de tillader, at medlemssta-

terne, i tilfælde af udførsel af varer med dobbelt anvendelse uden tilladelse, pålægger friheds- eller bødestraf, allerede fordi varerne objektivt set er egnede til anvendelse i militært øjemed?

d) Tillader fællesskabsretten kun straf, såfremt der er en objektivt begrundet, rimelig sandsynlighed for, at varer med dobbelt anvendelse skal anvendes militært, og at eksportøren har kendskab hertil?

6) Såfremt spørgsmålene måtte besvares helt eller delvis benægtende:

Har EØF-traktatens artikel 113 og/eller udførselsforordningens artikel 1 direkte virkning til gunst for den enkelte borger, således at EØF-traktatens artikel 113 og/eller udførselsforordningens artikel 1 skaber rettigheder for den enkelte borger i Fællesskabet, som de nationale domstole skal beskytte?«

Første spørgsmål

7 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om traktatens artikel 113 skal fortolkes således, at nationale regler, der indebærer restriktioner for udførslen til tredjelande af varer med dobbelt anvendelse, falder inden for bestemmelsens anvendelsesområde, samt om Fællesskabet i bekræftende fald har enekompetence på dette område.

8 Det bemærkes for det første, at den fælles handelspolitik i henhold til traktatens artikel 113 bygger på ensartede principper, bl.a. med hensyn til toldændringer,

indgåelse af told- og handelsaftaler, gennemførelse af ensartethed i liberaliseringsforanstaltninger, eksportpolitik og handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger.

9 Gennemførelsen af en sådan fælles handelspolitik kræver, at sidstnævnte begreb ikke fortolkes snævert, da dette kunne skabe problemer i samhandelen mellem medlemsstaterne på grund af de forskelle, der da ville bestå på visse områder af handelen med tredjelande (jf. udtalelse 1/78 af 4.10.1979, Sml. s. 2871, præmis 45).

10 Heraf følger, at nationale bestemmelser, der har til formål at hindre eller begrænse udførslen af bestemte varer, er omfattet af den fælles handelspolitik i henhold til traktatens artikel 113.

11 Dette gælder, uanset om restriktionen påhviler varer med dobbelt anvendelse. Varernes art kan således ikke begrunde, at de falder uden for anvendelsesområdet for den fælles handelspolitik.

12 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 (dom af 15.12.1976, sag 41/76, Donckerwolcke, Sml. s. 1921, præmis 32, og af 18.2.1986, sag 174/84, Bulk Oil, Sml. s. 559, præmis 31).

13 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at traktatens artikel 113 skal fortolkes således, at bestemmelser, der indebærer restriktioner for udførslen til tredjelande af varer med dobbelt anvendelse, falder inden for dens anvendelsesområde, samt at Fællesskabet har enekompetence på dette område, hvilket udelukker medlemsstaternes kompetence, medmindre der er meddelt særlig bemyndigelse fra Fællesskabet.

Andet spørgsmål

14 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål må det andet spørgsmål forstås således, at det hermed ønskes oplyst, om en medlemsstat undtagelsesvist kan vedtage nationale foranstaltninger, der indebærer restriktioner for udførslen til tredjelande af varer med dobbelt anvendelse, i henhold til traktatens artikel 223, stk. 1, litra b), eller artikel 224 eller ifølge artikel 11 i Rådets forordning (EØF) nr. 2603/69 af 20. december 1969 om fastlæggelse af en fælles udførselsordning (EFT 1969 II, s. 573, herefter »forordningen«).

15 Det skal for det første undersøges, om nationale foranstaltninger som de foreliggende er omfattet af forordningens anvendelsesområde, og dernæst om de kan være begrundet i forordningens artikel 11.

16 Forordningens artikel 1 bestemmer: »Udførslen af varer fra Det Europæiske [...] Fællesskab til tredjelande er fri, dvs. ikke undergivet kvantitative restriktioner, bortset fra sådanne, der anvendes i overensstemmelse med bestemmelserne i denne forordning.«

17 Samme forordnings artikel 11 indeholder en sådan undtagelse, der har følgende ordlyd: »Med forbehold af andre af Fællesskabets bestemmelser er denne forordning ikke til hinder for, at medlemsstaterne indfører eller anvender kvantitative restriktioner, med hensyn til udførsel, når disse er begrundet i hensynet til den offentlige sædelighed, den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed, beskyttelse af planter, beskyttelse af nationale skatter af kunstnerisk, historisk eller arkæologisk værdi, eller beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret.«

18 Den tyske regering betvivler, at kravet om tilladelse kan udgøre en kvantitativ restriktion og hælder til den antagelse, at forordningen alene forbyder kvantitative udførselsrestriktioner, men ikke foranstaltninger med tilsvarende virkning.

19 Dette argument kan ikke tiltrædes.

20 Det er korrekt, at der i traktatens artikel 34 om frie varebevægelser inden for Fællesskabet sondres mellem kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning.

21 Dette indebærer imidlertid ikke, at begrebet kvantitative restriktioner anvendt i en forordning, der angår Fællesskabets handel med tredjelande, skal fortolkes således, at det ikke omfatter enhver foranstaltning med tilsvarende virkning i traktatens artikel 34's forstand.

22 Som Domstolen i sin praksis har fastslået, er det ved fortolkning af en fællesskabsregel nødvendigt ikke blot at tage hensyn til reglens ordlyd, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (dom af 17.11.1983, sag 292/82, Merck, Sml. s. 3781, præmis 12, og af 21.2.1984, sag 337/82, St. Nikolaus Brennerei, Sml. s. 1051, præmis 10).

23 Foranstaltninger, som er truffet af medlemsstaterne, og som har tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, kan således ikke udelukkes fra anvendelsesområdet for en forordning, baseret på traktatens artikel 113, hvis formål efter dens artikel 1 er gennemførelse af princippet om fri eksport på fællesskabsplan, når anvendelsen af foranstaltningerne, som i denne sag, kan indebære eksportforbud.

24 Dette bestyrkes i øvrigt af artikel XI i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel, der må anses for at være relevant ved en fortolkning af en fællesskabsforanstaltning om international samhandel. Denne artikel, der har overskriften »Almindelig ophævelse af kvantitative restriktioner«, opregner i stk. 1 »forbud eller restriktioner ... bortset fra told, skatter eller andre afgifter ... hvad enten sådanne forbud eller restriktioner gennemføres ved hjælp af kvoteordninger, indførsels- eller udførselsbevillinger eller andre forholdsregler«.

25 Ifølge Peter Leifer er en udførselsrestriktion kun tilladt, såfremt varerne kan anvendes strategisk og da kun af hensyn til den offentlige sikkerhed. Han finder, at i modsætning til den situation, at betydelige sikkerhedsinteresser for Forbundsrepublikken Tyskland bringes i fare, kan forstyrrelse af den fredelige sameksistens eller af Tysklands forbindelser til udlandet ikke begrunde disse foranstaltninger.

26 Hertil bemærkes, at Domstolen i dom af 4. oktober 1991 (sag C-367/89, Richardt m.fl. Sml. I, s. 4621, præmis 22) udtalte, at begrebet offentlig sikkerhed i traktatens artikel 36 omfatter både en medlemsstats indre og ydre sikkerhed. At undergive dette begreb en snævrere fortolkning i forbindelse med dets anvendelse i forordningens artikel 11 ville indebære, at medlemsstaterne gives ret til at begrænse varernes bevægelighed på det indre marked i større omfang end, hvad der er tilfældet i forholdet til tredjelande.

27 Det bemærkes endvidere, som også anført af generaladvokaten i punkt 41 i forslaget til afgørelse, at det er vanskeligt at foretage en klar og skarp sondring mellem udenrigspolitiske og sikkerhedspolitiske hensyn. Som yderligere anført i forslagets punkt 46 kan begrebet statens sikkerhed i stadig mindre grad betragtes isoleret, for så vidt som denne er tæt forbundet med sikkerheden i det internationale samfund i sin helhed og dets enkelte bestanddele.

28 Heraf følger, at risikoen for en alvorlig forstyrrelse af de internationale relationer eller af nationernes fredelige sameksistens kan påvirke en medlemsstats sikkerhed.

29 Selv om det tilkommer den nationale ret at afgøre, om artikel 11 som fortolket af Domstolen finder anvendelse på de faktiske omstændigheder og på de foranstaltninger, der er forelagt den til pådømmelse, bemærkes imidlertid, at det er ubestridt, at udførsel af et produkt, der kan anvendes til militære formål, til et krigsførende land, kan påvirke en medlemsstats offentlige sikkerhed i den ovenfor nævnte betydning (jf. dom i Richardt-sagen, præmis 22).

30 Det andet spørgsmål skal følgelig besvares med, at en medlemsstat med hjemmel i forordningens artikel 11 undtagelsesvist kan vedtage nationale foranstaltninger, der

indebærer restriktioner for udførslen til tredjelande af varer med dobbelt anvendelse, når dette anses for nødvendigt for at undgå en alvorlig forstyrrelse af forbindelserne til udlandet eller af nationernes fredelige sameksistens, hvorved en medlemsstats offentlige sikkerhed ville kunne påvirkes i denne bestemmelses forstand.

31 Det er herefter ufornødent at undersøge, om de anførte nationale foranstaltninger ligeledes kan være begrundet i henhold til traktatens artikel 223, stk. 1, litra b), eller artikel 224.

Tredje spørgsmål

32 I betragtning af besvarelserne af de foregående spørgsmål angår dette spørgsmål i det væsentlige anvendelsen af proportionalitetsprincippet, navnlig i henseende til, om medlemsstaterne i medfør af forordningens artikel 11 enten kan pålægge den, der ansøger om en udførselstilladelse at føre bevis for, at varer med dobbelt anvendelse skal anvendes i civilt øjemed, eller kan nægte at meddele tilladelse, såfremt varerne objektivt set kan anvendes militært.

33 Hertil bemærkes, at artikel 11, der er en undtagelse fra princippet i forordningens artikel 1 om, at udførslen er fri, ikke skal 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.

34 Det tilkommer den nationale ret at undersøge, om de antagelser, der er lagt til grund for dens spørgsmål, hviler på en korrekt fortolkning af national ret —

hvilket den tyske regering betvivler — inden den tager stilling til, om de pågældende foranstaltninger er nødvendige for og egnede til at nå de mål, der søges nået, og om disse mål ikke ville kunne nås ved hjælp af mindre bebyrdende foranstaltninger.

35 Det må imidlertid præciseres, at de kompetente nationale myndigheder efter omstændighederne råder over et vist skøn ved vedtagelsen af foranstaltninger, som anses for nødvendige for at sikre en medlemsstats offentlige sikkerhed i den ovenfor anførte betydning. Når udførsel af varer med dobbelt anvendelse indebærer en trussel mod en medlemsstats offentlige sikkerhed, kan disse foranstaltninger omfatte såvel et krav om, at den, der ansøger om udførselstilladelse, skal godtgøre, at varerne skal anvendes i civilt øjemed, som — under hensyn til de konkrete omstændigheder, herunder den politiske situation i bestemmelseslandet — mulighed for at nægte tilladelse, såfremt varerne objektivt set kan anvendes militært.

36 Det tredje spørgsmål skal følgelig besvares med, at såfremt den offentlige sikkerhed er truet, hvilket må afgøres af den nationale ret, kan det være rimeligt begrundet, at ansøgeren afkræves bevis for, at varerne udelukkende skal anvendes i civilt øjemed, eller at tilladelse nægtes, såfremt varerne objektivt set kan anvendes militært.

Fjerde og femte spørgsmål

37 Med hensyn til spørgsmål fire og spørgsmål fem, punkt a), er det tilstrækkeligt at bemærke, at det af besvarelsen af første og andet spørgsmål følger, at nationale

foranstaltninger, hvorefter der kræves tilladelse til udførsel af varer med dobbelt anvendelse, i realiteten er hindringer for den frie udførsel ifølge forordningens artikel 1, men at disse ifølge artikel 11 imidlertid kan være begrundede under de omstændigheder, der er anført i de øvrige præjudicielle spørgsmål.

38 Med spørgsmål 5, punkt b), c) og d), ønsker den nationale ret i det væsentlige oplyst, om og i bekræftende fald da på hvilke betingelser medlemsstaterne kan pålægge strafferetlige sanktioner, såfremt tilladelsesproceduren ikke overholdes.

39 Hertil bemærkes, at adgangen til at pålægge en strafferetlig sanktion for overtrædelser af denne ordning henhører under medlemsstaternes kompetence. Selv om fællesskabsretten vel ikke er til hinder for, at der efter national ret pålægges sanktioner, såfremt pligten ikke overholdes, må de foreskrevne straffe dog ikke være urimelige i forhold til det formål, der søges tilgodeset, nemlig den offentlige sikkerhed.

40 Det tilkommer den nationale ret at vurdere, om de foreskrevne strafferetlige sanktioner er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, således at der i den enkelte sag tages hensyn til alle omstændigheder, herunder beskaffenheden af den vare, som kan bringe den offentlige sikkerhed i fare, de omstændigheder, hvorunder overtrædelsen er begået, og om den erhvervsdrivende, der ulovligt har forestået udførslen, var i god eller ond tro (jf. i samme retning dom i Richardt-sagen, præmis 25).

41 Det tilføjes, at det ikke under en procedure i henhold til traktatens artikel 177 tilkommer Domstolen at tage stilling til den tyske regerings argumenter om, at

spørgsmål 5, litra c), bygger på en forkert fortolkning af den relevante tyske lovgivning.

42 Dette spørgsmål skal følgelig besvares med, at fællesskabsretten ikke er til hinder for, at nationale myndigheder pålægger strafferetlige sanktioner for tilsidesættelse af tilladelsesproceduren, såfremt de foreskrevne straffe ikke går ud over, hvad der står i rimeligt forhold til formålet at tilgodese den offentlige sikkerhed.

Sjette spørgsmål

43 Med sit sidste spørgsmål har den nationale ret spurgt Domstolen, om traktatens artikel 113 og/eller forordningens artikel 1 har direkte virkning.

44 Hertil bemærkes blot, at det af EF-traktatens artikel 189, stk. 2, følger, at en forordning er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. En bestemmelse som forordningens artikel 1 er således en umiddelbar kilde til rettigheder og forpligtelser for alle, som den vedrører, hvad enten det drejer sig om medlemsstater eller om private, som er parter i de retsforhold, der henhører under fællesskabsretten (jf. dom af 9.3.1978, sag 106/77, Simmenthal, Sml. s. 629, præmis 15).

45 Dette gælder uanset de i forordningens artikel 11 anførte undtagelser i det omfang, de er undergivet domstolskontrol, således at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig

dem for at begrænse artikel 1, der skaber rettigheder for private, som de kan gøre gældende ved domstolene.

46 Det sidste spørgsmål skal således besvares med, at forordningens artikel 1 skaber rettigheder for private, som de kan gøre gældende ved domstolene.

Sagens omkostninger

47 De udgifter, der er afholdt af den tyske regering, den græske regering, den spanske regering, den franske regering, den italienske regering, Det Forenede Kongerige og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Landgericht Darmstadt ved kendelse af 21. februar 1994, for ret:

1) **EF-traktatens artikel 113 skal fortolkes således, at bestemmelser, der indebærer restriktioner for udførslen til tredjelande af varer med dobbelt**

anvendelse, falder inden for dens anvendelsesområde, samt at Fællesskabet har enekompetence på dette område, hvilket udelukker medlemsstaternes kompetence, medmindre der er meddelt en særlig bemyndigelse fra Fællesskabet.

2) En medlemsstat kan med hjemmel i artikel 11 i Rådets forordning (EØF) nr. 2603/69 af 20. december 1969 om fastlæggelse af en fælles udførselsordning, senest ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3918/91 af 19. december 1991, undtagelsesvist vedtage nationale foranstaltninger, der indebærer restriktioner for udførslen til tredjelande af varer med dobbelt anvendelse, når dette anses for nødvendigt for at undgå en alvorlig forstyrrelse af forbindelserne til udlandet eller af nationernes fredelige sameksistens, hvorved en medlemsstats offentlige sikkerhed ville kunne påvirkes i denne bestemmelses forstand.

3) Såfremt den offentlige sikkerhed er truet, hvilket må afgøres af den nationale ret, kan det være rimeligt begrundet, at ansøgeren afkræves bevis for, at varerne udelukkende skal anvendes i civilt øjemed, eller at tilladelse nægtes, såfremt varerne objektivt set kan anvendes militært.

4) Fællesskabsretten er ikke til hinder for, at nationale myndigheder pålægger strafferetlige sanktioner for tilsidesættelse af tilladelsesproceduren, såfremt de foreskrevne straffe ikke går ud over, hvad der er rimeligt i forhold til formålet at tilgodese den offentlige sikkerhed.

5) Artikel 1 i forordning (EØF) nr. 2603/69 skaber rettigheder for private, som de kan gøre gældende ved domstolene.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Puissochet Hirsch Mancini Schockweiler

Moitinho de Almeida Kapteyn Gulmann

Murray Jann Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. oktober 1995.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident