# DOMSTOLENS DOM
17. oktober 1995 *

I sag C-70/94,

angående en anmodning, som Verwaltungsgericht Frankfurt am Main i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

**Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH**

mod

**Forbundsrepublikken Tyskland,**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 113,

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 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,

* Processprog: tysk.

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

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

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

— den franske regering ved sous-directeur Catherine de Salins og secrétaire adjoint principal Hubert Renié, begge Udenrigsministeriets direction des affaires juridiques, som befuldmægtigede

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

— 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 Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH ved advokat Peter Keil, Frankfurt am Main, af den tyske regering, af den græske regering ved juridisk konsulent Panagiotis Kamarineas, og advokat Galateia Alexaki, Udenrigsministeriets Særlige Juridiske Kontor for EF-spørgsmål, som befuldmægtigede, af den spanske regering ved Abogado del Estado Rosario Silva de Lapuerta, Servicio Jurídico del Estado

ante el Tribunal de Justicia, som befuldmægtiget, af den franske regering ved secrétaire des affaires étrangères Philippe Martinet, Udenrigsministeriets direction des affaires juridiques, som befuldmægtiget, 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 4. februar 1994, indgået til Domstolen den 22. februar s.å., har Verwaltungsgericht Frankfurt am Main i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål om fortolkningen af traktatens artikel 113.

2 Dette spørgsmål er blevet rejst under en retssag mellem Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH (herefter »firmaet Werner«) og Forbundsrepublikken Tyskland repræsenteret af Forbundsøkonomiministeriet, der for sit vedkommende er repræsenteret ved Bundesausfuhramt (forbundseksportdirektoratet).

3 Firmaet Werner havde fået bestilling på levering af en vakuum-, induktions- og smelteovn samt induktorer til denne ovn til Libyen, hvor firmaet mellem 1979 og 1982 havde installeret et reparationsværksted med støberi. I løbet af 1991 ansøgte firmaet hos Bundesamt für Wirtschaft (herefter »Bundesamt«) om tilladelse til at eksportere disse varer til Libyen, men fik dog et afslag på ansøgningen med den begrundelse, at leverancen alvorligt ville skade de interesser, som skal beskyttes i

henhold til § 7, som har overskriften »Beskyttelse af sikkerheden og udenrigsinteresser«, i Außenwirtschaftsgesetz (tysk forbundslov om udenrigshandel, herefter »AWG«), hvis stk. 1 lyder:

»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.«

4 I medfør af § 2 i AWG har regeringen bemyndigelse til ved bekendtgørelse at træffe bestemmelse om, hvilke retshandler og transaktioner der kan forbydes eller undergives et krav om tilladelse. På dette grundlag specificeres det i bilag AL til bekendtgørelsen af 18. december 1986 (Außenwirtschaftsverordnung, BGBl. I, s. 2671, herefter »AWV«) hvilke varer, der kræver udførselstilladelse; i medfør af § 27 i AWG kan bilaget ændres eller suppleres ved en bekendtgørelse. Således fremgår det af den 76. bekendtgørelse af 11. september 1991, der er relevant for hovedsagen, at nummer 1204 og 1356 er blevet tilføjet, hvorefter følgende varer kræver tilladelse:

»1204

Vakuum- eller beskyttelsesgasovne bestemt til arbejdstemperaturer over 1073 K (800 °C), særligt konstruerede bestanddele, regulerings- og styringsanordninger dertil samt særligt udviklet software til sådanne ovne. Bestanddele eller anordninger, når købs- eller bestemmelseslandet er Libyen.

1356

Viklemaskiner, hvis bevægelser kan koordineres eller programmeres til positionering, spoling og oprulning, bestemt til fremstilling af kombinerede materialestrukturer; styringsanordninger til koordinering eller programmering; særligt konstruerede bestanddele; særligt konstrueret tilbehør og særligt udviklet software dertil, når købs- eller bestemmelseslandet er Libyen.«

5 Ifølge Forbundsøkonomiministeriets bemærkninger er formålet med indførelsen af dette krav om tilladelse at hindre, at ovnene og viklemaskinerne anvendes til militære formål, herunder særligt til det libyske raketudviklingsprogram.

6 Efter at dets klage over Bundesamts afgørelse var blevet afvist af Bundesausfuhramt, anlagde firmaet Werner sag ved Verwaltungsgericht Frankfurt am Main. Denne retsinstans fandt, at Bundesausfuhramts argumentation snarere var baseret på argumenter vedrørende Forbundsrepublikken Tysklands anseelse, end på betragtninger vedrørende den offentlige sikkerhed. Retten anførte således, at Forbundsrepublikken Tyskland kun kunne være forhindret i at indføre en selvstændig regel om udførselsforbud, såfremt den fælles handelspolitik tillige

omfattede foranstaltninger af handelspolitisk karakter, der ganske vist påvirker samhandelen, men hvis hovedsigte er udenrigspolitiske formål eller målsætninger. Den nationale ret har derfor udsat afgørelsen af sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er EF-traktatens artikel 113 til hinder for nationale bestemmelser for udenrigshandelen, hvorefter udførsel af en vakuum-induktionsovn til Libyen kræver en tilladelse, der i det foreliggende tilfælde blev afslået med den begrundelse, at dette var påkrævet af hensyn til beskyttelsen af den offentlige sikkerhed i medlemsstaten på grund af risikoen for forstyrrelse af forbindelserne til udlandet?«

7 Det fremgår således af forelæggelseskendelsen, at den nationale ret ønsker en præcisering af anvendelsesområdet for traktatens artikel 113 og navnlig, om den fælles handelspolitik udelukkende omfatter foranstaltninger, som forfølger handelspolitiske formål eller også omfatter handelspolitiske foranstaltninger, der sigter mod at nå udenrigs- eller sikkerhedspolitiske mål.

8 Det skal indledningsvis bemærkes, 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 tredjelandene (jf. Domstolens udtalelse 1/78 af 4.10.1979, Sml. s. 2871, præmis 45).

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

11 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.

12 Dernæst bemærkes, 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 (jf. 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 Udførslen af varer fra Fællesskabet til tredjelande er derfor reguleret af Rådets forordning (EØF) nr. 2603/69 af 20. december 1969 om fastlæggelse af en fælles udførselsordning (EFT 1969 II, s. 573, herefter »forordningen«).

14 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.«

15 Samme forordnings artikel 11 omhandler en sådan undtagelse og bestemmer følgende: »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.«

16 Det må derfor først undersøges, om nationale foranstaltninger, såsom de omtvistede, er omfattet af forordningens anvendelsesområde, og dernæst, om sådanne foranstaltninger, som er truffet med den begrundelse, at de er påkrævet af hensyn til beskyttelsen af den offentlige sikkerhed i en medlemsstat på grund af risikoen for forstyrrelse af de internationale relationer, er tilladt i medfør af forordningens artikel 11.

17 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.

18 Dette argument kan ikke tiltrædes.

19 Der er korrekt, at der i traktatens artikel 34 om varernes frie bevægelighed inden for Fællesskabet sondres mellem kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning.

20 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.

21 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).

22 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.

23 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«.

24 Det må herefter undersøges, om sådanne foranstaltninger, som er truffet med den begrundelse, at disse er påkrævet af hensyn til beskyttelsen af den offentlige sikkerhed i medlemsstaten på grund af risikoen for forstyrrelse af de internationale relationer, er tilladt i medfør af forordningens artikel 11.

25 Det fremgår af dommen af 4. oktober 1991, sag C-367/89, Richardt og »Les Accessoires Scientifiques« (Sml. I, s. 4621, præmis 22), 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.

26 Det skal tilføjes, som generaladvokaten har anført i punkt 41 i sit forslag til afgørelse, at det er vanskeligt at foretage en klar og skarp sondring mellem udenrigspolitiske og sikkerhedspolitiske hensyn. Hertil kommer, som generaladvokaten anfører i punkt 46, at en stats sikkerhed i stadig mindre grad kan bedømmes isoleret, for så vidt som denne sikkerhed er tæt forbundet med sikkerheden i det internationale samfund i sin helhed og i dets enkelte bestanddele.

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

28 Selv om det tilkommer den nationale ret at afgøre, om forordningens artikel 11, som fortolket af Domstolen, finder anvendelse på de faktiske omstændigheder og på de foranstaltninger, som er forelagt den til pådømmelse, bemærkes imidlertid, at det er ubestridt, at udførsel af et produkt, der kan anvendes til militære formål, til et tredjeland, der betragtes som et meget følsomt modtagelsesland for udførsel af varer med dobbelt anvendelse, kan påvirke en medlemsstats offentlige sikkerhed i den ovenfor anførte forstand (jf. ovennævnte dom i sagen Richardt og »Les Accessoires Scientifiques«, præmis 22).

29 Det forelagte spørgsmål må derfor besvares med, at traktatens artikel 113, og særligt forordningens artikel 11, ikke er til hinder for nationale bestemmelser for udenrigshandelen, hvorefter udførsel af et produkt, der kan anvendes til militære formål, kræver en tilladelse med den begrundelse, at dette var påkrævet for at undgå risikoen for en alvorlig forstyrrelse af forbindelserne til udlandet, som kunne påvirke den offentlige sikkerhed i en medlemsstat i den forstand, udtrykket er anvendt i forordningens artikel 11.

## Sagens omkostninger

30 De udgifter, der er afholdt af den tyske regering, den græske regering, den spanske regering, den franske regering, Det Forenede Kongerige og 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 det spørgsmål, der er forelagt af Verwaltungsgericht Frankfurt am Main ved kendelse af 4. februar 1994, for ret:

**EF-traktatens artikel 113, og særligt artikel 11 i Rådets forordning (EØF) nr. 2603/69 af 20. december 1969 om fastlæggelse af en fælles udførselsordning, er ikke til hinder for nationale bestemmelser for udenrigshandelen, hvorefter udførsel af et produkt, der kan anvendes til militære formål, kræver en tilladelse med den begrundelse, at dette var påkrævet for at undgå risikoen for en alvorlig forstyrrelse af forbindelserne til udlandet, som kunne påvirke den offentlige sikkerhed i en medlemsstat i den forstand, udtrykket er anvendt i forordningens artikel 11.**

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