ARREST VAN HET HOF
17 oktober 1995 *

In zaak C-70/94,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Duitsland), in het aldaar aanhangig geding tussen

Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH

en

Bondsrepubliek Duitsland,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 113 EG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet en G. Hirsch, kamerpresidenten, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn (rapporteur), C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann en H. Ragnemalm, rechters,

* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: F. G. Jacobs
griffier: D. Louterman-Hubeau, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door E. Röder, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, en B. Kloke, Regierungsrat bij dat ministerie, als gemachtigden,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door C. de Salins, adjunct-directeur bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en H. Renié, eerste adjunct-secretaris bij dat ministerie, als gemachtigden,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als gemachtigde, S. Richards en R. Thompson, Barristers,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch hoofdadviseur P. Gilsdorf en haar juridisch adviseur J. Sack als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH, vertegenwoordigd door P. Keil, advocaat te Frankfurt am Main; de Duitse regering; de Griekse regering, vertegenwoordigd door P. Kamarineas, staatsraad, en G. Alexaki, advocaat bij de bijzondere dienst communautaire geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigden; de Spaanse regering, vertegenwoordigd door R. Silva de Lapuerta, abogado del Estado, van de

juridische dienst belast met de vertegenwoordiging van de Spaanse regering voor het Hof van Justitie, als gemachtigde; de Franse regering, vertegenwoordigd door P. Martinet, secretaris buitenlandse zaken bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde; de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie ter terechtzitting van 21 maart 1995,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 18 mei 1995,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 4 februari 1994, ingekomen bij het Hof op 22 februari daaraanvolgend, heeft het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main krachtens artikel 177 EG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van artikel 113 van het Verdrag.

2 Die vraag is gerezen in een geding tussen Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH (hierna: „Werner") en de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door de bondsminister van Economische zaken, deze weer vertegenwoordigd door het Bundesausfuhramt.

3 Werner had opdracht een vacuüminductiesmelt- en gietoven en kroesoveninductoren voor die oven te leveren aan Libië, waar zij tussen 1979 en 1982 een reparatiewerkplaats met gieterij had geïnstalleerd. Toen zij in 1991 het Bundesamt für Wirtschaft (hierna: „Bundesamt") verzocht om een vergunning voor de uitvoer van die goederen naar Libië, werd die vergunning geweigerd, op grond dat bedoelde leve-

ring ernstig afbreuk zou doen aan de in de zin van § 7 („Verzekering van de veiligheid en de buitenlandse belangen") van het Außenwirtschaftsgesetz (hierna: „AWG") te beschermen belangen. § 7, lid 1, bepaalt:

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

1. de veiligheid van de Bondsrepubliek Duitsland te verzekeren,

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

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

4 Krachtens § 2 van het AWG kan de regering bij verordening de rechtshandelingen en verrichtingen bepalen die verboden zijn of waarvoor een vergunning is vereist. In dat kader werd bij de Außenwirtschaftsverordnung van 18 december 1986 (BGBl. I, blz. 2671; hierna: „AWV") in bijlage AL de lijst van goederen vastgesteld waarvoor een vergunning is vereist. Deze lijst kan krachtens § 27 van het AWG bij verordening worden aangevuld of gewijzigd. Zo werden bij de in het hoofdgeding relevante 76e verordening van 11 september 1991 de nummers 1204 en 1356 ingevoegd, ingevolge welke een vergunning verplicht is voor:

„1204

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

1356

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

5 Volgens de verklaringen van de bondsminister van Economische zaken werd dit vergunningsvereiste ingevoerd om te voorkomen, dat de ovens en wikkelmachines voor militaire doeleinden zouden worden gebruikt, met name in het kader van het Libische raketontwikkelingsprogramma.

6 Nadat het Bundesausfuhramt haar bezwaar tegen de beslissing van het Bundesamt had afgewezen, stelde Werner beroep in bij het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main. In de visie van deze rechterlijke instantie lijkt de motivering van het Bundesausfuhramt eerder te zijn ingegeven door met de reputatie van de Bondsrepubliek Duitsland samenhangende redenen, dan door overwegingen van openbare veiligheid. Zij merkt op, dat het de Bondsrepubliek niet kan worden belet eenzijdig een uitvoerverbod vast te stellen, tenzij de gemeenschappelijke handelspolitiek ook

commerciële maatregelen omvat die — hoewel van invloed op het handelsverkeer — primair zijn gericht op doelstellingen van buitenlands beleid. Daarom heeft de nationale rechter de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag voorgelegd:

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

7 Blijkens de verwijzingsbeschikking wenst de nationale rechter dus een precisering van de werkingssfeer van artikel 113 van het Verdrag en wenst hij in het bijzonder te vernemen, of de gemeenschappelijke handelspolitiek enkel betrekking heeft op maatregelen met een commercieel doel, dan wel ook op maatregelen van commerciële aard die op doelstellingen van buitenlandse politiek en veiligheid zijn gericht.

8 Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat luidens artikel 113 van het Verdrag de gemeenschappelijke handelspolitiek op eenvormige beginselen wordt gegrond, met name wat betreft de tariefwijzigingen, het sluiten van tarief- en handelsakkoorden, het eenvormig maken van liberalisatiemaatregelen, de uitvoerpolitiek, alsmede de handelspolitieke beschermingsmaatregelen.

9 De tenuitvoerlegging van een dergelijke gemeenschappelijke handelspolitiek vereist, dat dit begrip niet restrictief wordt uitgelegd, want anders zouden in het intracommunautaire handelsverkeer moeilijkheden kunnen rijzen wegens de ongelijkheden die dan in bepaalde sectoren van de economische betrekkingen met derde landen zouden blijven bestaan (zie advies 1/78 van 4 oktober 1979, Jurispr. 1979, blz. 2871, punt 45).

10 Een maatregel als beschreven in de prejudiciële vraag, die tot gevolg heeft dat de uitvoer van bepaalde produkten wordt verhinderd of beperkt, kan dus niet worden geacht buiten het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek te vallen op grond van de omstandigheid dat hij op doelstellingen van buitenlands beleid en veiligheid is gericht.

11 Immers, het specifieke voorwerp van de handelspolitiek, die betrekking heeft op het handelsverkeer met derde landen en volgens artikel 113 gegrond is op het begrip gemeenschappelijk beleid, verlangt dat een Lid-Staat het bereik van die politiek niet kan beperken door eigenwillig en met het oog op de eisen van zijn eigen buitenlands of veiligheidsbeleid te bepalen, of een maatregel onder artikel 113 valt.

12 Vervolgens zij opgemerkt, dat nu ingevolge artikel 113, lid 1, de bevoegdheid op het gebied van de handelspolitiek volledig bij de Gemeenschap berust, nationale handelspolitieke maatregelen slechts toelaatbaar zijn voor zover de Gemeenschap daartoe een bijzondere machtiging heeft verleend (arresten van 15 december 1976, zaak 41/76, Donckerwolke, Jurispr. 1976, blz. 1921, r. o. 32, en 18 februari 1986, zaak 174/84, Bulk Oil, Jurispr. 1986, blz. 559, r. o. 31).

13 Zo is de uitvoer van goederen van de Gemeenschap naar derde landen geregeld bij verordening (EEG) nr. 2603/69 van de Raad van 20 december 1969 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke regeling voor de uitvoer (PB 1969, L 324, blz. 25; hierna: „verordening").

14 Luidens artikel 1 van de verordening is „de uitvoer van de Europese Economische Gemeenschap naar derde landen vrij, hetgeen betekent dat zij niet onderhevig is aan kwantitatieve beperkingen, met uitzondering van die welke overeenkomstig deze verordening worden toegepast".

15 Artikel 11 van de verordening regelt een dergelijke uitzondering door te bepalen, dat „onverminderd andere communautaire bepalingen de onderhavige verordening geen beletsel vormt voor het aannemen of toepassen door de Lid-Staten van kwantitatieve uitvoerbeperkingen welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek, historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom".

16 Eerst moet dus worden onderzocht, of nationale maatregelen zoals hier in geding binnen de werkingssfeer van de verordening vallen, en vervolgens, of dergelijke maatregelen ingevolge artikel 11 van de verordening toelaatbaar zijn, wanneer zij zijn vastgesteld op grond dat zij ter vrijwaring van de veiligheid van een Lid-Staat noodzakelijk zijn wegens het risico van verstoring van de buitenlandse betrekkingen.

17 De Duitse regering betwijfelt, of in het vergunningsvereiste een kwantitatieve beperking kan worden gezien, en vraagt zich af, of de verordening niet enkel kwantitatieve uitvoerbeperkingen verbiedt, maar niet maatregelen van gelijke werking.

18 Dit betoog kan niet worden aanvaard.

19 Het is juist, dat artikel 34 van het Verdrag, waarin het om het vrije verkeer van goederen binnen de Gemeenschap gaat, onderscheidt tussen kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking.

20 Dit betekent evenwel niet, dat wanneer het begrip kwantitatieve beperkingen voorkomt in een verordening betreffende het handelsverkeer van de Gemeenschap met derde landen, het aldus moet worden opgevat, dat het maatregelen van gelijke werking in de zin van artikel 34 van het Verdrag uitsluit.

21 Zoals het Hof in zijn rechtspraak heeft beklemtoond, moet bij de uitlegging van een gemeenschapsrechtelijke bepaling niet uitsluitend met haar bewoordingen te rade worden gegaan, maar ook met het redeverband en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt (arresten van 17 november 1983, zaak 292/82, Merck, Jurispr. 1983, blz. 3781, r. o. 12, en 21 februari 1984, zaak 337/82, St. Nikolaus Brennerei, Jurispr. 1984, blz. 1051, r. o. 10).

22 Welnu, het is uitgesloten dat een op grond van artikel 113 van het Verdrag vastgestelde verordening, die de tenuitvoerlegging van het beginsel van vrije uitvoer op gemeenschapsniveau tot doel heeft — een beginsel dat in artikel 1 ervan wordt genoemd —, niet van toepassing zou zijn op maatregelen van de Lid-Staten die gelijke werking hebben als kwantitatieve beperkingen, wanneer, zoals in casu, de toepassing ervan in een uitvoerverbod kan resulteren.

23 Deze vaststelling wordt overigens bevestigd door artikel XI van de Algemene overeenkomst betreffende tarieven en handel, dat voor de uitlegging van een gemeenschapsregeling op het gebied van de internationale handel als relevant kan worden beschouwd. Onder het opschrift „Algemene afschaffing van kwantitatieve beperkingen" wordt in lid 1 van dat artikel immers gesproken van „enig verbod of enige beperking [andere dan rechten, belastingen of andere heffingen], toegepast hetzij door contingenten of invoer- of uitvoervergunningen, hetzij door middel van andere maatregelen".

24 Vervolgens moet dus worden onderzocht, of dergelijke maatregelen, vastgesteld omdat zij noodzakelijk zouden zijn ter vrijwaring van de veiligheid van een Lid-Staat wegens het risico van verstoring van de buitenlandse betrekkingen, ingevolge artikel 11 van de verordening toelaatbaar zijn.

25 Volgens het arrest van 4 oktober 1991 (zaak C-367/89, Richardt en „Les Accessoires Scientifiques", Jurispr. 1991, blz. I-4621, r. o. 22) dekt het begrip openbare veiligheid in de zin van artikel 36 van het Verdrag zowel de interne als de externe veiligheid van een Lid-Staat. Door dit begrip restrictiever uit te leggen wanneer het in artikel 11 van de verordening wordt gebruikt, zou men de Lid-Staten toestaan het goederenverkeer binnen de interne markt meer te beperken dan dat met derde landen.

26 Daarbij komt, zoals de advocaat-generaal in punt 41 van zijn conclusie heeft opgemerkt, dat de scheidslijn tussen overwegingen van buitenlandse politiek en overwegingen van veiligheid vaak moeilijk is te trekken. Bovendien kan de veiligheid van een staat, zoals de advocaat-generaal in punt 46 opmerkt, hoe langer hoe minder als een geïsoleerd probleem worden beschouwd, daar zij ten nauwste samenhangt met de veiligheid van de internationale gemeenschap in haar geheel en van de diverse onderdelen daarvan.

27 Hieruit volgt, dat het risico van een ernstige verstoring van de buitenlandse betrekkingen of van het vreedzaam samenleven der volkeren de externe veiligheid van een Lid-Staat ongunstig kan beïnvloeden.

28 Hoewel de nationale rechter dient uit te maken, of artikel 11 van de verordening, zoals uitgelegd door het Hof, op de hem voorgelegde feiten en maatregelen van toepassing is, zij er toch op gewezen dat, naar algemene overtuiging, de uitvoer van een voor militaire doeleinden bruikbaar goed naar een derde land dat als een zeer gevoelige bestemming voor de uitvoer van dual use-goederen wordt beschouwd, een ongunstige invloed kan hebben op de openbare veiligheid van een Lid-Staat in de hierboven aangegeven zin (zie arrest Richardt en „Les Accessoires Scientifiques", reeds aangehaald, r. o. 22).

29 Mitsdien moet op de vraag van de nationale rechter worden geantwoord, dat artikel 113 van het Verdrag en, meer in het bijzonder, artikel 11 van de verordening niet in de weg staan aan nationale bepalingen inzake het handelsverkeer met derde landen, ingevolge welke een vergunning is vereist voor de uitvoer van een produkt dat voor militaire doeleinden kan worden gebruikt, zulks op grond dat dat noodzakelijk is ter voorkoming van een ernstige verstoring van de buitenlandse betrekkingen, waardoor de openbare veiligheid van een Lid-Staat in de zin van artikel 11 van de verordening ongunstig kan worden beïnvloed.

Kosten

30 De kosten door de Duitse, de Griekse, de Spaanse, de Franse en de Britse regering alsmede door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main bij beschikking van 4 februari 1994 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Artikel 113 EG-Verdrag en, meer in het bijzonder, artikel 11 van verordening (EEG) nr. 2603/69 van de Raad van 20 december 1969 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke regeling voor de uitvoer, staan niet in de weg aan nationale bepalingen inzake het handelsverkeer met derde landen, ingevolge welke een vergunning is vereist voor de uitvoer van een produkt dat voor militaire doeleinden kan worden gebruikt, zulks op grond dat dat noodzakelijk is ter voorkoming van een ernstige verstoring van de buitenlandse betrekkingen, waardoor de openbare veiligheid van een Lid-Staat in de zin van artikel 11 van de verordening ongunstig kan worden beïnvloed.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Puissochet Hirsch Mancini

Schockweiler Moitinho de Almeida Kapteyn

Gulmann Murray Jann Ragnemalm

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 17 oktober 1995.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias