# DOMSTOLENS DOM
den 17 oktober 1995 *

I mål C-70/94,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget från Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Tyskland) att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiggjorda målet mellan

**Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH**

och

**Bundesrepublik Deutschland,**

angående tolkningen av artikel 113 i EG-fördraget,

meddelar

## DOMSTOLEN

sammansatt av G.C. Rodríguez Iglesias, ordförande, C.N. Kakouris, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet och G. Hirsch, avdelningsordförande, samt G.F. Mancini, F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn (referent), C. Gulmann, J.L. Murray, P. Jann och H. Ragnemalm, domare,

* Rättegångsspråk: tyska.

generaladvokat: F.G. Jacobs,
justitiesekreterare: D. Louterman-Hubeau, avdelningsdirektör,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— den tyska regeringen, genom Ernst Röder, Ministerialrat vid det federala finansministeriet, och Bernd Kloke, Regierungsrat vid samma ministerium, båda i egenskap om ombud,

— franska regeringen, genom Catherine de Salins, sous-directeur vid utrikesministeriets rättsavdelning, och Hubert Renié, secrétaire adjoint principal vid samma avdelning, båda i egenskap av ombud,

— Förenade konungarikets regering, genom John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, i egenskap av ombud, Stephen Richards och Rhodri Thompson, barristers,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom Peter Gilsdorf, juridisk chefsrådgivare, och Jörn Sack, juridisk rådgivare, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH, företrätt av Peter Keil, advokat i Frankfurt am Main, den tyska regeringen, den grekiska regeringen, företrädd av Panagiotis Kamarineas, statlig juridisk rådgivare, Galatera Alexaki, advokat vid utrikesministeriets specialavdelning för gemenskapstvister, båda i egenskap av ombud, den spanska regeringen, företrädd av Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, vid den rättsavdelning som har till uppgift att företräda den

spanska regeringen vid Europeiska gemenskapernas domstol, i egenskap av ombud, den franska regeringen, företrädd av Philippe Martinet, statssekreterare vid utrikesministeriets rättsavdelning, i egenskap av ombud, Förenade konungarikets regering och kommissionen har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 21 mars 1995,

och efter att den 18 maj 1995 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

## Dom

1 Genom beslut av den 4 februari 1994, vilket inkom till domstolen den 22 februari 1994, har Verwaltungsgericht Frankfurt am Main enligt artikel 177 i EG-fördraget begärt att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande angående tolkningen av artikel 113 i fördraget.

2 Denna fråga har uppkommit i en tvist mellan Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH (nedan kallat "bolaget Werner") och Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av det federala finansministeriet, vilket i sin tur företräds av Bundesausfuhramt (den federala myndigheten för utrikeshandel).

3 Bolaget Werner hade fått i uppdrag att leverera en vakuuminduktionsugn liksom induktionsapparater avsedda för denna ugn till Libyen där bolaget mellan åren 1979 och 1982 hade etablerat en reparationsverkstad med gjuteri. Under loppet av år 1991 begärde bolaget tillstånd av Bundesamt für Wirtschaft (nedan kallat "Bundesamt") för att få exportera dessa varor till Libyen, vilket emellertid nekades bolaget med motiveringen att denna leverans allvarligt hotade de intressen som

skall skyddas enligt artikel 7, kallad "skydd för säkerhet och utrikesintressen" i Außenwirtschaftsgesetz (tysk lag om utrikeshandel, nedan kallad "AWG"), i vars första stycke föreskrivs:

"Rättshandlingar och verksamhet inom utrikeshandeln kan underkastas restriktioner för att

1) skydda Förbundsrepubliken Tysklands säkerhet,

2) förhindra en störning i den fredliga samexistensen mellan folken, eller

3) förhindra allvarliga störningar i Förbundsrepubliken Tysklands förhållande till annan stat."

4 Enligt artikel 2 i AWG har regeringen behörighet att i förordningar föreskriva vilka rättshandlingar eller verksamheter som kan förbjudas eller underkastas tillstånd. Det är inom denna ram som det i bilagan AL till förordningen av den 18 december 1986 (Außenwirtschaftsverordnung, BGBl. I, s. 2671, nedan kallad "AWV") anges vilka varor som underkastas tillstånd. Denna bilaga kan enligt artikel 27 i AWG ändras eller kompletteras genom förordning. Det framgår av förordning 76 av den 11 september 1991, som är relevant för målet inför den nationella domstolen, att numren 1204 och 1356 har lagts till enligt vilka följande underkastas tillstånd:

"1204

Vakuum- eller skyddsgasugnar som är avsedda för driftstemperaturer som är högre än 1073K (800 °C), särskilt konstruerade beståndsdelar, inställnings- och styranordningar till dessa liksom särskilt utvecklad mjukvara för sådana ugnar. Beståndsdelar eller anordningar, när inköps- eller destinationslandet är Libyen.

1356

Spolmaskiner vars rörelser kan koordineras eller programmeras för inställning, spolning och upprullning och som är avsedda för framställning av kombinerade materialstrukturer, liksom styranordningar för koordinering eller programmering, särskilt konstruerade beståndsdelar, särskilt konstruerade tillbehör och särskilt utvecklad mjukvara till dessa, när inköps- och destinationslandet är Libyen."

5 Enligt det federala finansministeriets förklaring är syftet med att införa detta krav på tillstånd att undvika att ugnar och spolmaskiner används för militära ändamål, i synnerhet inom det libyska utvecklingsprogrammet för missiler.

6 Efter det att Bundesausfuhramt ogillat bolaget Werners klagan mot Bundesamts beslut, väckte bolaget Werner talan vid Verwaltungsgericht Frankfurt am Main. Enligt den domstolen verkar Bundesausfuhramts argumentation snarare vila på motiv som har samband med Förbundsrepubliken Tysklands anseende än på överväganden avseende allmän säkerhet. Den har således påpekat att Förbundsrepubliken Tyskland endast kan vara förhindrad att vidta självständiga åtgärder för att förbjuda export om den gemensamma handelspolitiken också omfattar de åtgärder av

kommersiell beskaffenhet som, trots att de påverkar handeln, i huvudsak har till syfte att nå utrikespolitiska mål. Det är därför som den nationella domstolen har vilandeförklarat målet och begärt att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande beträffande följande fråga:

"Utgör artikel 113 i Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen ett hinder för nationella bestämmelser som är tillämpliga på handel med tredje land, enligt vilka export av en vakuuminduktionsugn till Libyen underkastas ett beviljande av tillstånd, vilket i det aktuella fallet har nekats med motiveringen att det var nödvändigt för att skydda medlemsstatens allmänna säkerhet på grund av risken för störningar i förhållandena till andra stater?"

7 Det framgår således av beslutet om hänskjutande att den nationella domstolen önskar få tillämpningsområdet för artikel 113 i fördraget preciserat och närmare bestämt om den gemensamma handelspolitiken endast omfattar åtgärder som har ett kommersiellt syfte eller om den också omfattar åtgärder av kommersiell beskaffenhet för att nå syften avseende utrikespolitik och säkerhet.

8 Det bör först erinras om att den gemensamma handelspolitiken enligt artikel 113 i fördraget är grundad på enhetliga principer, särskilt när det gäller att ändra i tulltaxor, ingå tull- och handelsavtal, uppnå enhetlighet i fråga om liberaliseringsåtgärder, exportpolitik samt handelspolitiska skyddsåtgärder.

9 Vid genomförandet av en sådan gemensam handelspolitik får det sistnämnda begreppet inte tolkas restriktivt i syfte att undvika att störningar uppstår i handeln inom gemenskapen på grund av de skillnader som ännu finns kvar inom vissa områden av de ekonomiska förbindelserna med tredje land (se yttrande 1/78 av den 4 oktober 1979, Rec. s. 2871, punkt 45).

10 En åtgärd som innebär att exporten av vissa produkter hindras eller begränsas — såsom den åtgärd som beskrivs i begäran om förhandsavgörande — kan således inte undandras från området för den gemensamma handelspolitiken med motiveringen att avsikten med åtgärden är att nå syften avseende utrikespolitik och säkerhet.

11 För att uppnå det särskilda syftet med den gemensamma handelspolitiken — som har samband med handeln med tredje land och som enligt artikel 113 är grundad på begreppet gemensam politik — krävs det att en medlemsstat inte kan begränsa artikelns omfattning, genom att fritt avgöra om en åtgärd omfattas av artikel 113, med hänsyn till sina egna krav avseende utrikespolitik eller säkerhet.

12 Det kan vidare påpekas att eftersom behörigheten inom det handelspolitiska området i sin helhet har överförts till gemenskapen genom artikel 113.1, är nationella handelspolitiska åtgärder endast tillåtna om ett särskilt bemyndigande har givits från gemenskapens sida (dom av den 15 december 1976, Donckerwolke, 41/76, Rec. s. 1921, punkt 32, och dom av den 18 februari 1986, Bulk Oil, 174/84, Rec. s. 559, punkt 31).

13 Det är därför som exporten till tredje land av varor från gemenskapen regleras av rådets förordning (EEG) nr 2603/69 av den 20 december 1969 om upprättandet av gemensamma exportregler (EGT nr L 324, s. 25, nedan kallad "förordningen").

14 Enligt lydelsen av artikel 1 i förordningen skall "exporten av varor från Europeiska ekonomiska gemenskapen till tredje land ... vara fri, dvs. den skall inte vara föremål för någon kvantitativ restriktion, med undantag för de restriktioner som tillämpas i enlighet med bestämmelserna i denna förordning".

15 I artikel 11 i samma förordning föreskrivs ett sådant undantag enligt följande: "Utan att det påverkar tillämpningen av andra gemenskapsbestämmelser skall denna förordning inte hindra att medlemsstaterna antar eller tillämpar kvantitativa exportrestriktioner, som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt."

16 Det är lämpligt att först pröva om sådana nationella åtgärder, som de som här är i fråga, faller inom förordningens tillämpningsområde och därefter om sådana åtgärder som vidtas med motiveringen att de är nödvändiga för att skydda en medlemsstats säkerhet på grund av risken för störning i förhållandet till annan stat, är tillåtna enligt artikel 11 i förordningen.

17 Den tyska regeringen betvivlar att kravet på ett tillstånd kan utgöra en kvantitativ restriktion och frågar sig om inte förordningen endast innehåller ett förbud mot kvantitativa exportrestriktioner, utan att omfatta åtgärder med motsvarande verkan.

18 Detta argument kan inte godtas.

19 Det är riktigt att det i artikel 34 i fördraget — som handlar om den fria rörligheten för varor inom gemenskapen — görs en åtskillnad mellan kvantitativa restriktioner och åtgärder med motsvarande verkan.

20 Det följer emellertid inte härav att begreppet kvantitativa restriktioner när det används i en förordning som avser gemenskapens handel med tredje land, skall tolkas som att varje åtgärd med motsvarande verkan på sätt som avses i artikel 34 i fördraget är utesluten.

21 Såsom domstolen har betonat i sin rättspraxis finns det anledning att vid tolkningen av en gemenskapsrättslig bestämmelse inte bara beakta dess lydelse, utan också dess sammanhang och de syften som eftersträvas med de föreskrifter som den ingår i (dom av den 17 november 1983, Merck, 292/82, Rec. s. 3781, punkt 12, och dom av den 21 februari 1984, St. Nikolaus Brennerei, 337/82, Rec. s. 1051, punkt 10).

22 Från tillämpningsområdet för en förordning som är grundad på artikel 113 i fördraget, och som enligt artikel 1 har till syfte att genomföra principen om exportfrihet på gemenskapsplanet, kan inte åtgärder som vidtas av medlemsstaterna och som har en verkan som motsvarar en kvantitativ restriktion undantas, eftersom deras tillämpning — som i detta fallet — kan leda till att export förbjuds.

23 Detta konstaterande bekräftas för övrigt av artikel XI i Allmänna tull- och handelsavtalet som kan anses relevant vid tolkningen av en gemenskapsakt med regler om den internationella handeln. I den första punkten i denna artikel som har rubriken "Allmänt avskaffande av kvantitativa restriktioner" utpekas "förbud eller restriktioner av annat slag än tullar, skatter, eller andra avgifter, vare sig genom kontingenter, import- eller exportlicenser, eller andra åtgärder".

24 Det finns således anledning att härefter pröva om sådana åtgärder, som vidtas med motiveringen att de är nödvändiga för att skydda en medlemsstats säkerhet på grund av risken för störning i förhållandena till annan stat, är tillåtna enligt artikel 11 i förordningen.

25 Det framgår av domen av den 4 oktober 1991, Richardt och "Les Accessoires Scientifiques" (C-367/89, Rec. s. I-4621, punkt 22) att begreppet allmän säkerhet på sätt som avses i artikel 36 i fördraget omfattar både en medlemsstats inre och yttre säkerhet. Att göra en snävare tolkning av detta begrepp när det används i artikel 11 i förordningen skulle innebära att medlemsstaterna tilläts att begränsa rörligheten för varor på den inre marknaden i högre grad än vad som är fallet vid varuutbytet med tredje land.

26 Det bör, i enlighet med vad generaladvokaten har påpekat i punkt 41 i sitt förslag till avgörande, tilläggas att det är svårt att dra en klar och tydlig skiljelinje mellan utrikespolitiska och säkerhetspolitiska hänsyn. Såsom generaladvokaten har anmärkt i punkt 46, kan en medlemsstats säkerhet i allt mindre grad betraktas isolerat i den mån som den är nära sammanbunden med det internationella samfundets säkerhet i sin helhet och med dess olika beståndsdelar.

27 Härav följer att risken för en allvarlig störning i förhållandet till annan stat eller i den fredliga samexistensen mellan folken kan påverka en medlemsstats yttre säkerhet.

28 Även om det ankommer på den nationella domstolen att avgöra om artikel 11 i förordningen, såsom den har tolkats av domstolen, är tillämplig på de omständigheter och åtgärder som är föremål för dess prövning, kan det likväl påpekas att det obestridligen är så att export av en vara som kan användas för militära ändamål till ett tredje land som anses som en mycket känslig destination för export av strategiska varor kan påverka en medlemsstats säkerhet på det sätt som har angivits ovan (se ovannämnda dom Richardt och "Les Accessoires Scientifiques", punkt 22).

29 Svaret på frågan från den nationella domstolen är att artikel 113 i fördraget och artikel 11 i förordningen inte utgör hinder mot nationella bestämmelser som är tillämpliga på handel med tredje land och enligt vilka export av en vara som kan användas för militära ändamål har underkastats ett beviljande av tillstånd med motiveringen att detta var nödvändigt för att undvika risken för att en allvarlig störning i förhållande till annan stat uppstår, vilket skulle kunna påverka en medlemsstats allmänna säkerhet på sätt som avses i artikel 11 i förordningen.

## Rättegångskostnader

30 De kostnader som har förorsakats den tyska regeringen, den grekiska regeringen, den spanska regeringen, den franska regeringen, Förenade konungarikets regering och Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående den fråga som genom beslut av den 4 februari 1994 förts vidare av Verwaltungsgericht Frankfurt am Main — följande dom:

**Artikel 113 i EG-fördraget och särskilt artikel 11 i rådets förordning (EEG) nr 2603/69 av den 20 december 1969 om upprättandet av gemensamma exportregler, utgör inte hinder mot nationella bestämmelser som är tillämpliga på handel med tredje land och enligt vilka export av en vara som kan användas för militära ändamål har underkastats ett beviljande av tillstånd med motiveringen att detta var nödvändigt för att undvika risken för att en allvarlig störning i förhållandet till annan stat uppstår, vilket kan påverka en medlemsstats allmänna säkerhet på det sätt som avses i artikel 11 i förordningen.**

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Puissochet Hirsch Mancini

Schockweiler Moitinho de Almeida Kapteyn

Gulmann Murray Jann Ragnemalm

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 17 oktober 1995.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare Ordförande