

**DOMSTOLENS DOM**

14. januar 1997 \*

I sag C-124/95,

angående en anmodning, som Court of Appeal (England and Wales) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

**The Queen,**

ex parte: **Centro-Com Srl**

mod

**HM Treasury & Bank of England,**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 113 og 234 og af Rådets forordning (EØF) nr. 1432/92 af 1. juni 1992 om forbud mod handel mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikkerne Serbien og Montenegro (EFT L 151, s. 4),

har

\* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G. C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida og J. L. Murray samt dommerne P. J. G. Kapteyn (refererende dommer), C. Gulmann, D. A. O. Edward, J. P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann og H. Ragnemalm,

generaladvokat: F. G. Jacobs

justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Centro-Com Srl ved advokat R. Luzzatto, Milano

— Det Forenede Kongeriges regering ved Assistant Treasury Solicitor J. E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af barrister S. Richards og barrister R. Thompson

— den belgiske regering ved kontorchef J. Devadder, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den italienske regering ved afdelingschef, professor U. Leanza, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af statens advokat, I. M. Braguglia

— den nederlandske regering ved J. G. Lammers, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent P. Gilsdorf og C. Bury, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 25. juni 1996 af Centro-Com Srl ved Riccardo Luzzatto, af Det Forenede Kongeriges regering ved John E. Collins, bistået af Stephen Richards og Rhodri Thompson, af den nederlandske regering ved konsulent Marc Fierstra, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved Peter Gilsdorf og Claire Bury,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 24. september 1996,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Ved kendelse af 27. maj 1994, indgået til Domstolen den 11. april 1995, har Court of Appeal (England and Wales) i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af traktatens artikel 113 og 234 og af Rådets forordning (EØF) nr. 1432/92 af 1. juni 1992 om forbud mod handel mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikkerne Serbien og Montenegro (EFT L 151, s. 4, herefter »sanktionsforordningen«).
  
- 2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag, der er anlagt af det italienske selskab Centro-Com Srl (herefter »Centro-Com«) til prøvelse af Bank of England's ændrede praksis og af fire afgørelser truffet af Bank of England på vegne af HM Treasury om at nægte Barclays Bank of London tilladelse til i fornødent omfang at udbetale beløb til Centro-Com fra en jugoslavisk konto som betaling for medicinalvarer, der var blevet udført fra Italien til Montenegro.

- 3 I henhold til kapitel VII i De Forenede Nationers Pagt vedtog De Forenede Nationers Sikkerhedsråd den 30. maj 1992 resolution 757 (1992) om sanktioner over for Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro).
- 4 Ifølge artikel 4, litra c), i resolution 757 (1992) påhviler det samtlige stater at hindre, at deres statsborgere foretager salg eller levering fra statens område af enhver vare, uanset om den har oprindelse i den pågældende stat eller ej, til fysiske eller juridiske personer i Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) eller til fysiske eller juridiske personer med henblik på enhver form for økonomisk virksomhed til eller fra denne republiks område. Undtaget fra dette forbud er leverancer, der udelukkende er bestemt til medicinske formål, samt levnedsmidler, hvorom der er givet underretning til den komité, der er nedsat ved resolution 724 (1991).
- 5 På tilsvarende måde skal samtlige FN's medlemsstater i medfør af artikel 5 i resolution 757 (1992) hindre, at deres statsborgere samt enhver, der befinder sig på statens område, herfra overfører eller på nogen anden måde stiller penge eller andre finansielle eller økonomiske midler til rådighed for handelsmæssige, industrielle eller offentlige virksomheder, samt at der foretages udbetalinger til fysiske eller juridiske personer i Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), undtagen betaling for varer, der udelukkende er bestemt til medicinske eller humanitære formål og levnedsmidler.
- 6 Inden for Fællesskabet blev resolution 757 (1992) gennemført ved Rådets sanktionsforordning.
- 7 Ifølge forordningens artikel 1, litra b), er udførsel til Republikkerne Serbien og Montenegro af enhver vare med oprindelse i eller afsendt fra Fællesskabet forbudt fra den 31. maj 1992.

- 8 I henhold til sanktionsforordningens artikel 2, litra a), gælder forbuddet dog ikke »udførelse til Republikkerne Serbien og Montenegro af varer, der udelukkende er bestemt til medicinske formål og levnedsmidler, hvorom der er givet underretning til den komité, der er nedsat ved Sikkerhedsrådets resolution 724 (1991)« (herefter »sanktionskomitéen«).
- 9 Artikel 3 bestemmer endvidere: »Medlemsstaternes kompetente myndigheder skal give forudgående eksporttilladelse for så vidt angår udførelse til Republikkerne Serbien og Montenegro af varer, der udelukkende er bestemt til medicinske formål, samt levnedsmidler.«
- 10 I overensstemmelse med artikel 1 i United Nations Act 1946 vedtog Det Forenede Kongerige den 4. juni 1992 Serbia and Montenegro (United Nations Sanctions) Order, hvorved det forbydes enhver at forsyne eller levere nogen form for varer til nogen, der har forbindelse til Serbien eller Montenegro, medmindre udenrigsministeren har meddelt tilladelse hertil.
- 11 Det bestemmes i sidstnævnte retsakts artikel 10, at medmindre Finansministeriet har meddelt tilladelse, må der ikke foretages betalinger eller overførsler af guld eller værdipapirer, hvorigennem der stilles penge eller andre finansielle eller økonomiske midler til rådighed for personer, der har forbindelse til Serbien eller Montenegro, eller overføres midler til disse eller til nogen, der repræsenterer dem.
- 12 Ved cirkulære af 8. juni 1992 præciserede Bank of England, på Finansministeriets vegne, at banken ville gennemgå ansøgninger om tilladelse til at debitere serbiske og montenegrinske konti for så vidt angår betalinger vedrørende velgørende og humanitære formål. Banken ville følge den politik at meddele tilladelse til debitering af serbiske og montenegrinske konti til betaling for udførsler af medicinsk og

humanitær karakter til Serbien eller Montenegro, som var godkendt af FN, uanset om udførslerne fandt sted fra Det Forenede Kongerige eller fra et andet land.

- 13 Centro-Com, der havde opnået tilladelse fra FN's sanktionskomité samt forudgående tilladelse fra de italienske myndigheder i overensstemmelse med sanktionsforordningens artikel 3, udførte i tiden 15. oktober 1992 — 6. januar 1993 femten partier lægemidler og udstyr til blodanalyser til to grossister i Montenegro.
  
- 14 Betalingerne for disse udførsler skulle debiteres en konto, som Jugoslaviens Nationalbank havde i Barclays Bank. Barclays Bank havde ved særskilt skrivelse for hvert enkelt parti anmodet Bank of England om tilladelse til debitering af kontoen. Den 23. februar 1993 var elleve af de femten anmodninger blevet godkendt af Bank of England, hvorefter Barclays Bank havde udbetalt de tilsvarende beløb til Centro-Com.
  
- 15 Efter oplysninger om, at ordningen med tilladelser fra sanktionskomitéen til eksport af varer til Serbien og Montenegro blev misbrugt, bl. a. gennem urigtige vareangivelser, og idet dokumenter, der var udstedt eller tilsyneladende udstedt af komitéen, var urigtige, besluttede Finansministeriet at ændre sin politik, således at der kun kunne opnås tilladelse til betaling for udførsel af varer, der var undtaget fra sanktioner, som f.eks. lægemidler, fra serbiske eller montenegrinske konti i Det Forenede Kongerige, såfremt udførslerne havde fundet sted fra Det Forenede Kongerige.
  
- 16 Som det fremgår af forelæggelseskendelsen, var et af hovedformålene med den nye politik at give myndighederne i Det Forenede Kongerige mulighed for at føre en effektiv kontrol med de varer, der blev udført til Serbien og Montenegro, i henseende til om de faktisk svarede til vareangivelsen, og for at undgå, at der blev

meddelt tilladelse til debitering af konti i britiske banker til betaling for formål, der hverken var medicinske eller humanitære.

- 17 Bank of England meddelte følgelig den 25. februar 1993 Barclays Bank, at man for fremtiden ikke ville imødekomme ansøgninger om tilladelse til debitering af serbiske eller montenegrinske konti i britiske banker med henblik på betaling for varer, der var udført til Serbien eller Montenegro fra andre lande end Det Forenede Kongerige. På denne baggrund afslog Bank of England ved fire særskilte afgørelser de resterende ansøgninger fra Barclays Bank.
- 18 Court of Appeal nærer tvivl om, hvorvidt denne ændrede politik og de fire omtvistede afgørelser er forenelige med traktatens artikel 113 og sanktionsforordningen. På denne baggrund har retten besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle 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?«

### Det første spørgsmål

- 19 Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret reelt oplyst, om den fælles handelspolitik i henhold til EØF-traktatens artikel 113, som gennemført ved sanktionsforordningen, er til hinder for, at en medlemsstat A kan vedtage foranstaltninger, der skal sikre en effektiv gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution 757 (1992), hvorved det forbydes, at serbiske og montenegrinske midler, der er deponeret i denne medlemsstat, kan frigives til betaling for varer, der er blevet udført af en statsborger i medlemsstat B fra denne medlemsstats område til Serbien eller Montenegro, med den begrundelse, at medlemsstat A kun tillader betaling for sådanne udførsler, såfremt de finder sted fra statens eget område, og såfremt der foreligger en forudgående tilladelse fra dens egne kompetente myndigheder, som omhandlet i forordningen, uanset at de pågældende varer af FN's sanktionskomité



angives som udelukkende bestemt til medicinske formål, og der foreligger udførelsestilladelse fra de kompetente myndigheder i medlemsstat B i overensstemmelse med sanktionsforordningen.

20 Med dette spørgsmål rejser den forelæggende ret to problemer vedrørende fortolkningen af regler, der vedrører den fælles handelspolitik.

21 Det første problem vedrører forholdet mellem udenrigs- og sikkerhedspolitiske foranstaltninger, som f.eks. foranstaltninger med henblik på en effektiv gennemførelse af resolution 757 (1992), og den fælles handelspolitik.

22 Det andet problem vedrører rækkevidden af den fælles handelspolitik og retsakter i tilslutning hertil, der er vedtaget i henhold til traktatens artikel 113.

*Forholdet mellem udenrigs- og sikkerhedspolitiske foranstaltninger og den fælles handelspolitik*

23 Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, at de nationale foranstaltninger, som hovedsagen angår, blev vedtaget i overensstemmelse med dens nationale kompetence på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område, som omfatter dets forpligtelser i medfør af FN's pagt og resolutioner. Gyldigheden af disse foranstaltninger kan hverken berøres af Fællesskabets enekompetence på den fælles handelspolitik's område eller af sanktionsforordningen, der som sådan kun er udtryk for, at den nationale kompetence på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område er blevet gennemført på fællesskabsplan.

- 24 Hertil bemærkes, at medlemsstaterne har bevaret deres kompetence på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område. På tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen var det indbyrdes samarbejde på dette område navnlig reguleret af bestemmelserne i afsnit III i den europæiske fælles akt.
- 25 Ikke desto mindre skal medlemsstaterne overholde fællesskabsretten under udøvelsen af deres kompetence (jf. dom af 10.12.1969, forenede sager 6/69 og 11/69, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 143, org. ref.: Rec. s. 523, præmis 17, af 7.6.1988, sag 57/86, Grækenland mod Kommissionen, Sml. s. 2855, præmis 9, af 21.6.1988, sag 127/87, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 3333, præmis 7, og af 25.7.1991, sag C-221/89, Factortame m.fl., Sml. I, s. 3905, præmis 14).
- 26 På tilsvarende måde kan medlemsstaterne ikke unddrage nationale foranstaltninger, hvis virkning er at forhindre eller begrænse udførelsen af visse varer, fra anvendelsesområdet for den fælles handelspolitik med den begrundelse, at foranstaltningen sigter mod at nå udenrigs- eller sikkerhedspolitiske mål (jf. dom af 17.10.1995, sag C-70/94, Werner, Sml. I, s. 3189, præmis 10).
- 27 Selv om det således påhviler medlemsstaterne inden for deres nationale kompetence at træffe udenrigs- og sikkerhedspolitiske foranstaltninger, skal disse foranstaltninger imidlertid respektere bestemmelser, som Fællesskabet har udstedt på den fælles handelspolitikens område i henhold til traktatens artikel 113.
- 28 Sanktionsforordningen, der har hjemmel i traktatens artikel 113, blev netop til som følge af medlemsstaternes udøvelse af deres nationale kompetence på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område, idet de udtrykkeligt tilsluttede sig, at der skulle anvendes en fællesskabsforanstaltning.

- 29 Det følger således af det anførte, at sanktionsforordningen fremkom i henhold til en beslutning truffet af Fællesskabet og dets medlemsstater inden for rammerne af det politiske samarbejde, hvorved parterne udtrykte deres vilje til at anvende et EF-instrument med henblik på gennemførelsen af visse aspekter af de sanktioner, FN's Sikkerhedsråd havde fastsat over for Republikkerne Serbien og Montenegro.
- 30 Heraf følger, at uanset om foranstaltninger, som dem, der er omtvistet under hovedsagen, er blevet udstedt som led i udøvelsen af medlemsstaternes nationale kompetence på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område, skal de respektere fællesskabsregler vedrørende den fælles handelspolitik.

*Rækkevidden af den fælles handelspolitik og relevante retsakter udstedt i henhold til traktatens artikel 113*

- 31 Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, at nationale foranstaltninger, som dem, der er omtvistede under hovedsagen, herunder restriktioner for frigivelse af midler, ikke er handelspolitiske foranstaltninger, hvorfor de ikke henhører under den fælles handelspolitik.
- 32 Det bemærkes hertil, at selv om sådanne foranstaltninger ikke er handelspolitiske foranstaltninger, kan de ikke desto mindre være i strid med den fælles handelspolitik, der er gennemført i Fællesskabet, nemlig såfremt de er i strid med den fællesskabslovgivning, der er vedtaget inden for rammerne af denne politik.
- 33 Det skal derfor undersøges, om foranstaltninger som dem, der er omtvistede under hovedsagen, er forenelige ikke blot med sanktionsforordningen, men også med

Rådets forordning (EØF) nr. 2603/69 af 20. december 1969 om fastlæggelse af en fælles udførselsordning (EFT 1969 II, s. 573, herefter »udførselsforordningen«).

- 34 Sanktionsforordningen indeholder inden udtrykkelige bestemmelser om betaling for udførsler, for hvilke der er opnået godkendelse.
- 35 Den omstændighed, at udførsler til Serbien og Montenegro er forbudt ifølge sanktionsforordningens artikel 1, litra b), er en undtagelse fra udførselsforordningens bestemmelser.
- 36 Undtagelsen gælder imidlertid ikke for udførsel af varer til Serbien og Montenegro, der udelukkende er bestemt til medicinske formål, og som opfylder de i sanktionsforordningens artikel 2, litra a), og artikel 3 fastsatte betingelser. Heraf følger, at udførslerne er undergivet den fælles ordning ifølge udførselsforordningen.
- 37 Det bestemmes i udførselsforordningens artikel 1, at »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.«
- 38 Samme forordnings artikel 11 indeholder en sådan undtagelse, idet det heri er bestemt, at »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.«

- 39 Det Forenede Kongeriges regering betvivler for det første, at restriktioner for frigivelse af bankindeståender kan anses for kvantitative restriktioner for udførslen til tredjelande i udførselsforordningens artikel 1's forstand.
- 40 Hertil bemærkes, at forordningens artikel 1 gennemfører princippet om fri eksport på fællesskabsplan og skal derfor fortolkes således, at den ligeledes omfatter foranstaltninger, som er truffet af medlemsstaterne, og som har tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, når anvendelsen af foranstaltningerne kan indebære eksportforbud (jf. Werner-dommen, præmis 22, og dom af 17.10.1995, sag C-83/94, Leifer m.fl., Sml. I, s. 3231, præmis 23).
- 41 Nationale foranstaltninger, som en medlemsstat har truffet, om forbud mod frigivelse af serbiske og montenegrinske midler til betaling af varer, der kun lovligt kan udføres til Serbien og Montenegro, såfremt udførslerne finder sted fra denne medlemsstat, udgør en begrænsning for betalingen af varer, der på tilsvarende måde som levering af goder, udgør en væsentlig bestanddel af en udførselstransaktion.
- 42 Foranstaltninger af denne art, truffet af en medlemsstat, hvorved den frie udførsel på fællesskabsplan begrænses, må sidestilles med en kvantitativ begrænsning, idet anvendelsen af disse er til hinder for at erlægge betaling som modydelse for varer, der er afsendt fra andre medlemsstater, og udgør følgelig et forbud mod udførsel.
- 43 Det Forenede Kongeriges regering finder dernæst, at forpligtelsen til at foretage udførsler fra denne stats område er begrundet i hensynet til den offentlige sikker-

hed. På baggrund af vanskelighederne i forbindelse med anvendelsen af ordningen med tilladelser fra sanktionskomitéen er et sådant krav nødvendigt for at sikre en effektiv gennemførelse af de sanktioner, der er besluttet ved FN's Sikkerhedsråds resolution 757 (1992), idet den giver de britiske myndigheder mulighed for selv at kontrollere arten af de varer, der eksporteres til Serbien og Montenegro.

- 44 Hertil bemærkes, at begrebet den offentlige sikkerhed i udførselsforordningens artikel 11 omfatter både en medlemsstats indre og ydre sikkerhed, og at det heraf følger, at risikoen for en alvorlig forstyrrelse af de internationale relationer eller af nationernes fredelige sameksistens kan påvirke en medlemsstats ydre sikkerhed (jf. Werner-dommen, præmis 25 og 27, og Leifer-dommen, præmis 26 og 28).
- 45 En foranstaltning om anvendelse af sanktioner i henhold til en resolution vedtaget af FN's Sikkerhedsråd med henblik på en fredelig løsning af situationen i Bosnien-Hercegovina, der udgør en trussel mod den internationale fred og sikkerhed, er derfor omfattet af undtagelsen i henhold til udførselsforordningens artikel 11.
- 46 Forordningens artikel 11 kan dog ikke længere påberåbes af en medlemsstat, når fællesskabsregler giver hjemmel for de nødvendige forholdsregler for at beskytte de interesser, der er opregnet i denne artikel (jf. i henseende til EØF-traktatens artikel 36 dom af 10.7.1984, sag 72/83, Campus Oil m.fl., Sml. s. 2727, præmis 27).
- 47 Sanktionsforordningen, der har til formål at sikre ensartet anvendelse i hele Fællesskabet af visse aspekter af de af Sikkerhedsrådet fastsatte sanktioner, præciserer, under hvilke betingelser udførsel af lægemidler til Republikkerne Serbien

og Montenegro er tilladt, nemlig ved underretning til sanktionskomitéen og med eksporttilladelse fra medlemsstaternes kompetente myndigheder.

- 48 Under disse omstændigheder er nationale foranstaltninger, fastsat af en medlemsstat, hvorefter det kun er tilladt at frigive serbiske og montenegrinske midler til gengæld for udførsler til disse republikker, såfremt den pågældende medlemsstats myndigheder forinden har kontrolleret varernes art og har udstedt en eksporttilladelse for disse, ikke begrundet, idet det er muligt at sikre en effektiv gennemførelse af sanktionerne ved hjælp af tilladelsesproceduren i de øvrige medlemsstater i henhold til sanktionsforordningen, specielt i den medlemsstat, hvorfra udførslerne finder sted.
- 49 Herved bør medlemsstaterne udvise gensidig tillid til den kontrol, de kompetente myndigheder i afsendelsesmedlemsstaten foretager (jf. dom af 25.1.1977, sag 46/76, Bauhuis, Sml. s. 5, præmis 22, og af 23.5.1996, sag C-5/94, Hedley Lomas, Sml. I, s. 2553, præmis 19).
- 50 I den foreliggende sag er der ikke grundlag for at antage, at ordningen med tilladelser, som udstedes af medlemsstaterne i henhold til sanktionsforordningens artikel 3, ikke har virket tilfredsstillende.
- 51 Det bemærkes endelig, at udførselsforordningens 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 (jf. Leifer-dommen, præmis 33).

- 52 I det foreliggende tilfælde kan en medlemsstat sikre, at de nævnte interesser beskyttes ved hjælp af foranstaltninger, der er mindre indgribende for den frie udførsel end en forpligtelse til at udføre alle varer fra denne medlemsstats område. Såfremt en medlemsstat nærer begrundet tvivl om rigtigheden af vareangivelsen i en eksporttilladelse, som de kompetente myndigheder i en anden medlemsstat har udstedt, har den bl. a. mulighed for — inden den giver tilladelse til debitering af konti, der føres på dens område — at gøre brug af det gensidige samarbejde i henhold til 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 (EFT L 144, s. 1).
- 53 På grundlag af det således anførte skal spørgsmålet derfor besvares med, at den fælles handelspolitik i henhold til traktatens artikel 113, som gennemført ved sanktionsforordningen og udførselsforordningen, er til hinder for, at en medlemsstat A kan vedtage foranstaltninger, der skal sikre en effektiv gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution 757 (1992), hvorved det forbydes, at serbiske og montenegriske midler, der er deponeret i denne medlemsstat, kan frigives til betaling for varer, der er blevet udført af en statsborger i medlemsstat B fra denne medlemsstats område til Serbien eller Montenegro, med den begrundelse, at medlemsstat A kun tillader betaling for sådanne udførsler, såfremt de finder sted fra statens eget område, og såfremt der foreligger en forudgående tilladelse fra dens egne kompetente myndigheder, som omhandlet i sanktionsforordningen, uanset at de pågældende varer af FN's sanktionskomité angives som udelukkende bestemt til medicinske formål, og der foreligger udførselstilladelse fra de kompetente myndigheder i medlemsstat B i overensstemmelse med sanktionsforordningen.

### Det andet spørgsmål

- 54 Med dette spørgsmål ønsker den nationale ret reelt oplyst, om nationale foranstaltninger, der viser sig at være i strid med den fælles handelspolitik i henhold til trak-



tatens artikel 113 og fællesskabsforordninger til gennemførelse af denne politik, desuagtet kan være begrundet i henhold til EØF-traktatens artikel 234, idet den pågældende medlemsstat ved hjælp af disse foranstaltninger har søgt at efterkomme de forpligtelser, der påhviler den i medfør af en konvention, der er indgået med andre medlemsstater og tredjelande, inden EØF-traktatens ikrafttrædelse, eller den pågældende medlemsstats tiltrædelse.

- 55 Traktatens artikel 234, stk. 1, bestemmer, at 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, ikke berøres af bestemmelserne i denne traktat.
- 56 Det følger af fast praksis, at denne bestemmelse har 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 (dom af 28.3.1995, sag C-324/93, *Evans Medical og Macfarlan Smith*, Sml. I, s. 563, præmis 27).
- 57 Ved afgørelsen af, om en fællesskabsregel skal vige for en ældre international konvention, må det derfor undersøges, om konventionen pålægger den pågældende medlemsstat forpligtelser, som de tredjelande, der har indgået konventionen, stadig kan kræve opfyldt (*Evans Medical og Macfarlan Smith*-dommen, præmis 28).
- 58 Det henhører ikke under Domstolens kompetence i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse, 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 pågældende bestemmelser i traktaten (Evans Medical og Macfarlan Smith-dommen, præmis 29).

- 59 Den nationale ret skal således i den sag, den har fået forelagt — hvor udførelserne er godkendt af FN's sanktionskomité, og der er meddelt tilladelse fra eksportlandets kompetente myndigheder — undersøge, om såvel den ændrede politik, som de fire afgørelser om forbud mod frigivelse af midler, er nødvendige for at sikre den pågældende medlemsstats opfyldelse af sine forpligtelser i henhold til FN-pagten og FN's Sikkerhedsråds resolution 757 (1992).
- 60 Det bemærkes i øvrigt, at når en international konvention åbner mulighed for, at en medlemsstat kan træffe en foranstaltning, som viser sig at være i strid med fællesskabsretten, uden dog at forpligte den dertil, skal medlemsstaten afholde sig fra at træffe en sådan foranstaltning (Evans Medical og Macfarlan Smith-dommen, præmis 32).
- 61 Spørgsmålet skal derfor besvares med, at nationale foranstaltninger, der viser sig at være i strid med den fælles handelspolitik i henhold til traktatens artikel 113 og fællesskabsforordninger til gennemførelse heraf, kun er begrundet ifølge traktatens artikel 234, hvis 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.

## Sagens omkostninger

- 62 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongeriges regering, den belgiske regering, den italienske regering, den nederlandske regering 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 de spørgsmål, der er forelagt af Court of Appeal (England and Wales) ved kendelse af 27. maj 1994, for ret:

- 1) Den fælles handelspolitik i henhold til EØF-traktatens artikel 113, som gennemført ved 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 Rådets forordning (EØF) nr. 2603/69 af 20. december 1969 om fastlæggelse af en fælles udførselsordning, er til hinder for, at en medlemsstat A kan vedtage foranstaltninger, der skal sikre en effektiv gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution 757 (1992), hvorved det forbydes, at serbiske og montenegrinske midler, der er deponeret i denne medlemsstat, kan frigives til betaling for varer, der er blevet udført af en statsborger i medlemsstat B fra denne medlemsstats område til Serbien eller Montenegro, med den begrundelse, at medlemsstat A kun tillader betaling for sådanne udførsler, såfremt de finder sted fra statens eget område, og

såfremt der foreligger en forudgående tilladelse fra dens egne kompetente myndigheder, som omhandlet i forordning nr. 1432/92, uanset at de pågældende varer af FN's sanktionskomité angives som udelukkende bestemt til medicinske formål, og der foreligger udførselstilladelse fra de kompetente myndigheder i medlemsstat B i overensstemmelse med forordning nr. 1432/92.

- 2) Nationale foranstaltninger, der viser sig at være i strid med den fælles handelspolitik i henhold til traktatens artikel 113 og fællesskabsforordninger til gennemførelse heraf, er kun begrundet ifølge EØF-traktatens artikel 234, hvis 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.

Rodríguez Iglesias

Mancini

Moitinho de Almeida

Murray

Kapteyn

Gulmann

Edward

Puissochet

Hirsch

Jann

Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. januar 1997.

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident