DOMSTOLENS DOM
den 27 februari 1997 *

I mål C-177/95,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Consiglio di Stato (Italien), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Ebony Maritime SA,

Loten Navigation Co. Ltd

och

Prefetto della provincia di Brindisi m. fl.,

angående tolkningen av artiklarna 1.1 c, 1.1 d och 10 i rådets förordning (EEG) nr 990/93 av den 26 april 1993 om handel mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) (EGT L 102, s. 14) och artiklarna 1 c, 1 d och 10 i beslut 93/235/EKSG av företrädarna för medlemsstaternas regeringar vid möte i rådet av den 26 april 1993 om handeln mellan Europeiska kol-och stålgemenskapen och Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) (EGT L 102, s. 17),

meddelar

* Rättegångsspråk: italienska.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena G.F. Mancini, J.L. Murray och L. Sevón samt domarna C.N. Kakouris, P.J.G. Kapteyn (referent), C. Gulmann, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, H. Ragnemalm och M. Wathelet,

generaladvokat: F.G. Jacobs,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören L. Hewlett,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Ebony Maritime SA och Loten Navigation Co. Ltd, genom advokaterna Pantelis S. Amourgis, Aten, Umberto Ferraro, Genua, Giorgio Recchia, Rom, Gian Michele Roberti och Antonio Tizzano, Neapel samt Luigi Volpe, Bari,

— Prefetto della provincia di Brindisi och Italiens regering, genom professor Umberto Leanza, chef för avdelningen för diplomatiska tvister, utrikesministeriet, i egenskap av ombud, biträdd av Maurizio Fiorilli, avvocato dello Stato,

— Frankrikes regering, genom Jean-François Dobelle, directeur adjoint, utrikesministeriets rättsavdelning, Catherine de Salins och Denys Wibaux, sous-directeur respektive secrétaire des affaires étrangères, samma avdelning, samtliga i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom John E. Collins, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, biträdd av Stephen Richards och Rhodri Thompson, barristers,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom Lucio Gussetti, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 22 oktober 1996 av: Ebony Maritime SA och Loten Navigation Co. Ltd, Italiens regering, Frankrikes regering, Förenade kungarikets regering samt kommissionen,

och efter att den 19 november 1996 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Genom beslut av den 11 april 1995, som inkom till domstolen den 6 juni samma år, har Consiglio di Stato med stöd av artikel 177 i EG-fördraget ställt tre frågor om tolkningen av artiklarna 1.1 c, 1.1 d och 10 i rådets förordning (EEG) nr 990/93 av den 26 april 1993 om handel mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) (EGT L 102, s. 14, nedan kallad förordningen) samt artiklarna 1 c, 1 d och 10 i beslut 93/235/EKSG av företrädarna för medlemsstaternas regeringar vid möte i rådet av den 26 april 1993 om handeln mellan Europeiska kol-och stålgemenskapen och Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) (EGT L 102, s. 17).

2 Dessa frågor har uppkommit inom ramen för en talan om ogiltigförklaring som bolaget Ebony Maritime, ett bolag bildat enligt liberiansk rätt, väckt mot bolaget Loten Navigation, ett bolag bildat enligt maltesisk rätt, beträffande det beslut som Prefetto della provincia di Brindisi fattat den 22 juli 1994 om att beslagta fartyget Lido II genom tillämpning av lagdekret nr 144 av den 15 maj 1993, som ändrats till lag nr 230 av den 16 juli 1993, om embargo mot staterna i före detta Jugoslavien (*GURI* nr 166 av den 17 juli 1993).

3 Enligt förordningens ingress har denna till syfte att inom gemenskapen genomföra vissa sanktionsåtgärder som Förenta nationernas säkerhetsråd beslutat införa mot Federala republiken Jugoslavien. Säkerhetsrådet har med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga antagit resolutionerna 713 (1991), 752 (1992) och 787 (1992) och har förstärkt sina sanktioner genom resolution 820 (1993).

4 I artikel 1.1 c och 1.1 d i förordningen föreskrivs följande:

"1. Från och med den 26 april 1993 skall följande förbjudas:

...

c) Tillträde till Federala republiken Jugoslaviens (Serbien och Montenegro) territorialvatten för all kommersiell trafik.

d) Verksamhet vars syfte eller verkan är att direkt eller indirekt främja de transaktioner som nämns i a, b och c.

..."

5 Enligt artikel 9 i förordningen skall alla fartyg, fraktfordon, tåg, flygplan och all last som misstänks ha brutit eller bryta mot förordningen tas i förvar av behöriga myndigheter i medlemsstaterna i avvaktan på undersökning.

6 Artikel 10 i förordningen har följande lydelse:

"Varje medlemsstat skall bestämma vilka sanktioner som skall införas då bestämmelserna i detta beslut överträds.

Då det har fastställts att fartyg, fraktfordon, tåg, flygplan och last har överträtt denna förordning, får de förverkas till den medlemsstat vars behöriga myndigheter har ... tagit dem i förvar."

7 Enligt lydelsen av artikel 11 är förordningen tillämplig "på gemenskapens territorium, inbegripet dess luftrum och varje flygplan eller fartyg under en medlemsstats jurisdiktion och för varje person på annat håll som är medborgare i en medlemsstat och varje organ på annat håll som omfattas av eller som har bildats enligt en medlemsstats lagstiftning".

8 I Italien står de åtgärder som vidtagits med tillämpning av de ovannämnda gemenskapsbestämmelserna att finna i artikel 2 andra och tredje stycket b i lagdekret nr 144, som i modifierat skick ändrats till den ovannämnda lagen nr 230.

9 Enligt denna bestämmelse får tullmyndigheterna i undersökningssyfte stoppa och inspektera de transportmedel som anges i artikel 9 i förordningen. Då en överträdelse kan fastställas till följd av en sådan inspektion skall behörig myndighet förverka såväl transportmedlen som den last som omfattas av embargot. För det fall transportmedlet varken för italiensk flagg eller tillhör en person med italienskt medborgarskap eller nationalitet beslagtas det till en början och förverkas endast om den berörda staten inte återtar det inom en viss tid.

10 Lido II är ett tankfartyg tillhörande bolaget Loten Navigation som för maltesisk flagg och som avgick från den tunisiska hamnen La Skhira i riktning mot Rijeka (Kroatien) med en last av oljeprodukter tillhörande bolaget Ebony Maritime.

11 Efter att ha varit föremål för en inspektion i hamnen i Brindisi (Italien), i samband med kontroll av efterlevnaden av sanktionerna mot Federala republiken Jugoslavien, avgick fartyget den 30 april 1994 åter i riktning mot Rijeka. Då fartyget under gång började ta in vatten sände dess befälhavare ut nödsignaler och signalerade att han i syfte att docka fartyget ändrade kurs i riktning mot den del av Montenegros kust som låg närmast. Innan fartyget tillträdde jugoslaviskt territorialvatten landade emellertid en av NATO-VEU-styrkornas helikoptrar på kommandobryggan, och en nederländsk truppenhet tog kontrollen över fartyget. Därefter bogserades fartyget i hamn i Brindisi, där det ställdes till de italienska myndigheternas förfogande.

12 Genom beslut av den 22 juli 1994 beslutade Prefetto della provincia di Brindisi att fartyget skulle beslagtas och dess last förverkas med tillämpning av artikel 2.3 b i lagdekret nr 144, som ändrats till lag nr 230.

13 Ebony Maritime och Loten Navigation väckte talan om ogiltigförklaring av beslutet vid Tribunale amministrativo regionale della Puglia. Då talan avslogs genom en dom av den 6 december 1994 överklagade de båda företagen till Consiglio di Stato, som beslutat förklara målet vilande och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Skall artikel 1 c i beslut 93/235/EKSG av företrädarna för medlemsstaternas regeringar vid möte i rådet av den 26 april 1993 om handeln mellan Europeiska kol-och stålgemenskapen och Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) och artikel 1 c i rådets förordning (EEG) 990/93 av den

26 april 1993 om handel mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) tolkas så, att endast ett faktiskt tillträde till Federala republiken Jugoslaviens territorialvatten av ett fartyg eller annat transportmedel, som ombord har varor som är avsedda för kommersiell trafik i nämnda territorialvatten, utgör en överträdelse av det förbud som föreskrivs där, eller skall dessa bestämmelser även tillämpas på ett uppträdande på internationellt vatten som, på grund av det konkreta sätt på vilket det planeras och utförs, ger skälig anledning att anta att fartyget eller transportmedlet är på väg mot nämnda territorialvatten för att utöva kommersiell trafik?

2) Skall artikel 1 d i det ovan nämnda beslutet respektive den ovan nämnda förordningen — i den mån som de innehåller ett förbud mot all verksamhet vars syfte eller verkan är att direkt eller indirekt främja de transaktioner som nämns i c — även tillämpas på sjöfart på internationellt vatten av fartyg eller annat transportmedel som ombord har varor som troligen är avsedda för kommersiell trafik i Federala republiken Jugoslaviens territorialvatten?

3) Är en nationell bestämmelse, i vilken det uttryckligen föreskrivs ett obligatoriskt eller fakultativt förverkande av den last som transporteras av ett av de transportmedel som avses i artikel 10 andra stycket i beslutet och förordningen, om det fastställs att en överträdelse har skett av ett av de ovan nämnda förbuden i artikel 1, förenlig med gemenskapsbestämmelserna och i synnerhet med första och andra stycket i artikel 10?"

14 Det skall inledningsvis konstateras att handel med oljeprodukter inte omfattas av tillämpningsområdet för EKSG-fördraget. Då målet vid den nationella domstolen, såsom detta framställs i begäran om förhandsavgörande, uteslutande avser sådan handel skall beslut 93/235 inte tillämpas på detta. Det är således endast fråga om att närmare bestämma räckvidden av bestämmelserna i förordningen.

Förordningens tillämpningsområde

15 Inledningsvis har den brittiska, den franska och den italienska regeringen framhållit att enligt lydelsen av artikel 11 är förordningen enbart tillämplig på medlemsstaternas territorier, inklusive deras territorialvatten, på fartyg under en medlemsstats jurisdiktion, på medborgare i en medlemsstat samt på företag i form av bolag eller företag som bildats på annat sätt enligt en medlemsstats lagstiftning. Förordningen är följaktligen inte tillämplig i ett fall som det i målet vid den nationella domstolen, eftersom det berörda fartyget befann sig på internationellt vatten då NATO-VEU-styrkorna tog kontrollen över det, eftersom det förde tredje lands flagg och eftersom det, precis som lasten, tillhörde ett bolag med säte utanför gemenskapen.

16 Det skall här erinras om att, enligt artikel 9 i förordningen jämförd med artikel 1.1 c, medlemsstaternas behöriga myndigheter är skyldiga att i avvaktan på undersökning ta i förvar alla fartyg och laster som misstänks ha överträtt förbudet mot tillträde till Federala republiken Jugoslaviens territorialvatten för att bedriva kommersiell trafik. Enligt artikel 10 får den berörda medlemsstaten förverka de fartyg och den last som överträtt förbudet, då det fastställts att så skett.

17 Det följer av dessa bestämmelsers lydelse att åtgärderna för förvar och förverkande avser alla fartyg utan åtskillnad i fråga om flagg eller i fråga om ägare av fartyget. Dessutom är det inte en förutsättning för att dessa åtgärder skall kunna vidtas att överträdelsen av de angivna förbuden i förordningen skall ske inom gemenskapens territorium. En överträdelse av det förbud mot tillträde till Federala republiken Jugoslaviens territorium som föreskrivs i artikel 1.1 c i förordningen kan för övrigt endast äga rum utanför gemenskapens territorium.

18 De behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten skall följaktligen, enligt artikel 9 i förordningen, ta i förvar alla fartyg som misstänks ha överträtt de sanktioner som införts mot Federala republiken Jugoslavien, även om de för ett tredje lands flagg, tillhör medborgare eller bolag utanför gemenskapen eller om den påstådda överträdelsen av sanktionerna skett utanför gemenskapens territorium. Likaså har de nationella myndigheterna möjlighet att med stöd av artikel 10 andra stycket i förordningen förverka fartyg och deras last, då det har fastställts att en överträdelse har skett.

19 Förordningen är enligt artikel 11 tillämplig på hela gemenskapens territorium, och artiklarna 9 och 10 är tillämpliga då fartygen befinner sig på en medlemsstats territorium och således inom dennas jurisdiktionsområde, även om den påstådda överträdelsen skett utanför dess territorium.

20 Denna tolkning vinner stöd av ordalydelsen av och syftet med Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 820 (1993) [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå], där det i syfte att förstärka de redan införda sanktionerna i punkt 28 införts ett förbud mot tillträde till Federala republiken Jugoslaviens (Serbien och Montenegro) territorialvatten för all kommersiell sjöfart, och där det i punkt 25 föreskrivs att "alla stater skall i avvaktan på att en undersökning görs ta i förvar alla fartyg ... och last som upptäckts på deras territorium och som misstänks ha brukats eller brukas i strid med resolutionerna 713 (1991), 757 (1992) och 787 (1992) eller denna resolution, och dessa fartyg skall ... om det fastställs att de gjort sig skyldiga till överträdelser ... beslagtas samt i förevarande fall jämte sin last förverkas av den stat som tagit dem i förvar".

21 Således föreskrivs i denna punkt 25, som genomförts i gemenskapen genom artiklarna 9 och 10 i förordningen, uttryckligen att alla fartyg som misstänks för överträdelse och som befinner sig på en medlemsstats territorium skall tas i förvar och i förevarande fall förverkas av denna stat.

Den första och den andra frågan

22 Genom sin första och andra fråga vill den nationella domstolen i huvudsak veta om artikel 1.1 c och 1.1 d i förordningen förbjuder endast den kommersiella trafikens faktiska tillträde till Federala republiken Jugoslaviens territorialvatten eller om den även förbjuder uppträdande på internationellt vatten, som ger skälig anledning att anta att det berörda fartyget är på väg mot nämnda territorialvatten för att utöva kommersiell trafik.

23 Det skall här påpekas att artikel 1.1 c i förordningen förbjuder den kommersiella trafikens tillträde till jugoslaviskt territorialvatten.

24 Denna bestämmelse syftar till att förhindra varje faktiskt tillträde av kommersiell trafik till dessa vatten. Den infördes till följd av resolution 820 (1993), som syftade till att förstärka de sanktioner som införts mot Federala republiken Jugoslavien genom de tidigare resolutioner som utfärdats av Förenta nationernas säkerhetsråd. För att säkerställa att sanktionerna var effektiva föreföll det oundgängligt att förhindra all kommersiell trafik på jugoslaviskt territorialvatten.

25 Om kommersiell trafik effektivt skall hindras att tillträda jugoslaviskt territorialvatten innebär detta att det förbud som föreskrivs i artikel 1.1 c i förordningen inte endast skall vara tillämpligt på fall av verkligt tillträde, utan även på de försök till tillträde till territorialvatten som ett fartyg gjort på internationellt vatten. Varje annan tolkning skulle innebära att förbudet riskerade att förlora sin ändamålsenliga verkan.

26 Därtill bekräftas genom artikel 1.1 d i förordningen, enligt vilken all verksamhet vars syfte är att direkt eller indirekt främja den kommersiella trafikens faktiska tillträde till Federala republiken Jugoslaviens territorialvatten är förbjuden, att en överträdelse av de sanktioner som fastslås i förordningen kan föranledas av ett uppträdande på internationellt vatten.

27 Den första och den andra frågan skall således besvaras så, att genom artikel 1.1 c och 1.1 d i förordningen förbjuds inte endast den kommersiella trafikens tillträde till Federala republiken Jugoslaviens territorialvatten, utan även uppträdande på internationellt vatten som ger skälig anledning att anta att fartyget är på väg mot nämnda territorialvatten för att utöva kommersiell trafik.

Den tredje frågan

28 Genom sin tredje fråga vill den nationella domstolen veta om en nationell bestämmelse, i vilken det föreskrivs ett förverkande av den last som transporteras av ett av de transportmedel som avses i artikel 10 andra stycket i förordningen, för det fall det fastställs att överträdelse skett, är förenlig med förordningen och särskilt med artikel 10 i denna.

29 Det skall till en början erinras om att det i den italienska versionen av artikel 10 andra stycket i förordningen inte föreskrivs att medlemsstaterna får förverka lasten.

30 Såsom domstolen redan vid flera tillfällen har påpekat utesluter emellertid nödvändigheten av en enhetlig tolkning av gemenskapsförordningarna att en bestämd text betraktas isolerat. I stället krävs det, vid fall av tvekan, att denna tolkas och tillämpas i ljuset av de versioner som föreligger på de andra officiella språken (dom av den 17 oktober 1996 i mål C-64/95, Lubella (REG. 1996, s. I-5105, punkt 17).

31 Med undantag för den italienska och den finska versionen föreskrivs i samtliga språkversioner av artikel 10 andra stycket i förordningen att då det har fastställts att en överträdelse har skett får lasten förverkas av den berörda medlemsstaten. Denna avfattning motsvarar punkt 25 i resolution 820 (1993), som nämns i punkt 20 i denna dom. Förutom transportmedlen anges uttryckligen i detta stycke att även last är egendom som kan förverkas om överträdelse sker av de bestämmelser som har antagits genom Förenta nationernas säkerhetsråds resolutioner. Det står således klart att den italienska versionen av förordningen, där begreppen "aeromobili e aerei da carico" förekommer i stället för begreppen "aeromobili e carichi" innehåller ett fel i materiellt hänseende.

32 Under alla omständigheter skall artikel 10 andra stycket i förordningen inte förstås så, att den begränsar den allmänna befogenhet för medlemsstaterna som föreskrivs i artikel 10 första stycket att bestämma vilka sanktioner som skall införas då bestämmelserna i förordningen överträtts.

33 Förordningen hindrar således inte att en nationell bestämmelse tillämpas i vilken det föreskrivs att last skall förverkas om överträdelse av förordningen har skett.

34 Sökandena vid den nationella domstolen har emellertid bedömt att den nationella bestämmelse som antagits genom tillämpning av artikel 10 andra stycket i förordningen står i strid med principen "nulla poena sine culpa" (inget straff utan oaktsamhet), genom att det där föreskrivs att lasten kan förverkas utan någon som helst bevisning om att ägaren till lasten handlat på ett felaktigt sätt, och således skapas där en regel om objektivt straffansvar. Dessutom åsidosätts proportionalitetsprincipen genom det faktum att ägaren till lasten straffas på samma sätt som redaren, oavsett grad av delaktighet i överträdelsen.

35 Det bör i detta hänseende erinras om att det av en fast rättspraxis framgår att, när det i en gemenskapsrättslig reglering inte föreskrivs någon särskild påföljd för överträdelser av bestämmelserna däri och det inte heller görs någon hänvisning till nationella bestämmelser i detta hänseende, medlemsstaterna enligt artikel 5 är

skyldiga att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa gemenskapsrättens tillämplighet och verkan. För detta ändamål skall medlemsstaterna, som dock har ett utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller valet av påföljder, ombesörja att överträdelser av gemenskapsrätten beivras enligt regler motsvarande de processuella och materiella regler som gäller för överträdelser av samma art och svårhetsgrad enligt nationell rätt. Påföljderna skall dock under alla omständigheter vara effektiva, stå i rimlig proportion till överträdelsen samt vara avskräckande (dom av den 21 september 1989 i mål 68/88, kommissionen mot Grekland, Rec. 1989, s. 2965, punkterna 23 och 24, av den 10 juli 1990 i mål C-326/88, Hansen, Rec. 1990, s. I-2911, punkt 17, och av den 26 oktober 1995 i mål C-36/94, Siesse, REG 1995, s. I-3573, punkt 20).

36 För övrigt har domstolen redan uttalat att en regel om objektivt straffansvar enligt vilken överträdelser av förordningen sanktioneras inte i sig är oförenlig med gemenskapsrätten (se domen i det ovannämnda målet Hansen, punkt 19).

37 Om det förutsätts att det, som sökandena hävdat, skapas en regel om objektivt straffansvar eller att det inte beaktas i vilken grad de olika aktörerna varit inblandade genom att det i den italienska bestämmelsen föreskrivs förverkande av lasten, ankommer det på den nationella domstolen att bedöma om denna sanktion överensstämmer med de ovannämnda principerna i rättspraxis, och särskilt om den är avskräckande, effektiv och står i rimlig proportion till överträdelsen.

38 Den nationella domstolen skall vid denna bedömning särskilt beakta att förordningens syfte, som är att stoppa kriget i området och de våldsamma kränkningarna av de mänskliga rättigheterna och av den internationella humanitära rätten i Republiken Bosnien-Hercegovina, utgör ett allmänintresse som är grundläggande för det internationella samfundet (dom av den 30 juli 1996 i mål C-84/95, Bosphorus (REG 1996, s. I-3953, punkt 26).

39 Den tredje frågan skall således besvaras så, att en nationell bestämmelse, i vilken det föreskrivs förverkande av den last som transporteras av ett av de transportmedel som avses i artikel 10 andra stycket i förordningen, om det fastställs att överträdelse skett, är förenlig med förordningen och särskilt med artikel 10 i denna.

Rättegångskostnader

40 De kostnader som har förorsakats den franska och den brittiska regeringen samt Europeiska gemenskapernas kommission, vilka 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 de frågor som genom beslut av den 11 april 1995 förts vidare av Consiglio di Stato — följande dom:

1) Genom artikel 1.1 c och 1.1 d i rådets förordning (EEG) nr 990/93 av den 26 april 1993 om handel mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) förbjuds inte endast den kommersiella trafikens faktiska tillträde till Federala republiken

Jugoslaviens territorialvatten, utan även uppträdande på internationellt vatten, som ger skälig anledning att anta att det ifrågavarande fartyget är på väg mot nämnda territorialvatten för att utöva kommersiell trafik.

2) En nationell bestämmelse, i vilken det föreskrivs ett förverkande av den last som transporteras av ett av de transportmedel som avses i artikel 10 andra stycket i förordningen, för det fall det fastställs att överträdelse skett, är förenlig med förordningen och särskilt med dess artikel 10.

Rodríguez Iglesias Mancini Murray Sevón

Kakouris Kapteyn Gulmann Edward

Puissochet Ragnemalm Wathelet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 27 februari 1997.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare Ordförande