FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS

fremsat den 19. november 1996 *

1. Den foreliggende sag er en af fire sager, som Domstolen har fået forelagt om iværksættelse af økonomiske sanktioner mod Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) på baggrund af krigen i det tidligere Jugoslavien [1]. Disse sanktioner omfattede et forbud mod alle former for handelsskibsfart i Den Føderative Republik Jugoslaviens (Serbien og Montenegro) territorialfarvande. Loten Navigation Company ejer skibet Lido II; Ebony Maritime er ejer eller medejer af den ladning mineralolieprodukter, som skibet var lastet med på det pågældende tidspunkt. Skibet formodedes at have overtrådt eller forsøgt at overtræde ovennævnte forbud. Det var nemlig på vej ind i jugoslavisk territorialfarvand, da det blev antastet af NATO-WEU-styrker, som bugserede det til den italienske havn Brindisi. Begge selskaber har for de kompetente italienske domstole bestridt, at forbuddet er overtrådt.

Retlige omstændigheder

2. Under krigen i det tidligere Jugoslavien vedtog FN's Sikkerhedsråd en række resolutioner, hvorved det blev pålagt FN's medlemsstater at træffe forskellige embargoforanstaltninger og andre sanktioner [2]. I resolution 757 (1992), som blev vedtaget den 30. maj 1992, fordømte Sikkerhedsrådet, at Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) ikke havde truffet effektive foranstaltninger til opfyldelse af kravene i resolution 752 (1992) om at standse kampene i Bosnien og Hercegovina. Sikkerhedsrådet vedtog som følge heraf en handelsmæssig og økonomisk embargo.

3. Embargoforanstaltningerne blev skærpet ved resolution 820 (1993), som blev vedtaget den 17. april 1993 (herefter »resolutionen«). Resolutionens afsnit 25 er af direkte betydning for den foreliggende sag. Det hedder heri:

»Alle stater tilbageholder — indtil der er foretaget en undersøgelse — alle skibe, fragtkøretøjer, rullende materiel, fly og ladninger, der forefindes på deres område, og som formodes at være blevet eller blive anvendt i strid med resolution 713 (1991), 757 (1992)

* Originalsprog: engelsk.

1 — Se dom af 30.7.1996, sag C-84/95, Bosphorus, Sml. I, s. 3953; se de verserende sager Centro-Com, sag C-124/95, og Racke, sag C-162/96.

2 — Se også mine forslag til afgørelse af henholdsvis 30.4.1996 (Bosphorus-sagen) og 24.9.1996 (Centro-Com-sagen), som begge er nævnt i note 1.

eller 787 (1992) eller med nærværende resolution. Såfremt det fastslås, at overtrædelse er sket, beslaglægger den stat, der har tilbageholdt dem, de pågældende skibe, fragtkøretøjer, det pågældende rullende materiel og de pågældende fly, og den kan, alt efter omstændighederne, konfiskere skibene samt deres ladninger«.

4. Afsnit 28 er ligeledes relevant. Her beslutter Sikkerhedsrådet følgende:

»at forbyde al handelsskibsfart i Den Føderative Republik Jugoslaviens (Serbien og Montenegro) territorialfarvande, medmindre den ved resolution 724 (1991) nedsatte komité meddeler en konkret tilladelse eller i tilfælde af force majeure« [3].

5. Fællesskabet traf forskellige foranstaltninger til gennemførelse af Sikkerhedsrådets resolutioner. De spørgsmål, der er forelagt Domstolen i den foreliggende sag, vedrører Rådets forordning (EØF) nr. 990/93 af 26. april 1993 om handel mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) (herefter »forordningen«) [4], og afgørelse 93/235/EKSF af 26. april 1993, truffet af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, om handel mellem Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab og Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) (herefter »afgørelsen«) [5].

6. Med vedtagelsen af forordningen søgte Rådet at gennemføre den skærpelse af embargoen mod Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), der var fastsat i resolution 820 (1993). Forordningen havde hjemmel i traktatens artikel 113 og erstattede og ophævede tidligere rådsforordninger vedrørende embargoen [6].

3 — Se vedrørende denne komité punkt 11 og 46 i mit forslag til afgørelse i Bosphorus-sagen, som er nævnt i note 1.

4 — EFT 1993 L 102, s. 14. Forordningen blev suspenderet med virkning fra den 27.2.1996 i medfør af Rådets forordning (EF) nr. 462/96 af 11.3.1996 om suspension af forordning (EØF) nr. 990/93 og forordning (EF) nr. 2471/94 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2472/94 og (EF) nr. 2815/95 for så vidt angår afbrydelsen af økonomiske og finansielle forbindelser med Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), de områder i Republikken Kroatien, der beskyttes af De Forenede Nationer, og de områder i Republikken Bosnien-Hercegovina, der kontrolleres af de bosniske serberes styrker (EFT L 65, s. 1).

5 — EFT L 102 s. 17. Afgørelsen blev suspenderet med virkning fra den 27.2.1996 i medfør af afgørelse 96/201/EKSF af 11.3.1996, truffet af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, om suspension af afgørelse 93/235/EKSF og ophævelse af afgørelse 95/510/EKSF for så vidt angår afbrydelsen af økonomiske forbindelser med Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), de områder i Republikken Kroatien, der beskyttes af De Forenede Nationer, og de områder i Republikken Bosnien-Hercegovina, der kontrolleres af de bosniske serberes styrker (EFT L 65, s. 38).

6 — Rådets forordning (EØF) nr. 1432/92 af 1.6.1992 om forbud mod handel mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikkerne Serbien og Montenegro (EFT L 151, s. 4); Rådets forordning (EØF) nr. 2655/92 af 8.9.1992 om begrænsning af brugen af toldkonventionen om international godstransport på grundlag af TIR-carneter (TIR-konventionen) for forsendelser mellem to steder i Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, som passerer Republikkerne Serbien og Montenegros territorier (EFT L 226, s. 26); Rådets forordning (EØF) nr. 2656/92 af 8.9.1992 om visse tekniske retningslinjer i forbindelse med gennemførelsen af forordning (EØF) nr. 1432/92 om forbud mod handel mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikkerne Serbien og Montenegro (EFT L 266, s. 27).

7. I betragtningerne henvises der til situationen i det tidligere Jugoslavien, navnlig i Bosnien-Hercegovina, til Den Føderative Republik Jugoslaviens (Serbien og Montenegro) rolle og til Sikkerhedsrådets forskellige resolutioner. Det hedder heri:

»Fællesskabet og dets medlemsstater har aftalt at anvende et EF-instrument bl. a. for at sikre ensartet anvendelse i hele Fællesskabet af visse af disse foranstaltninger.«

8. De fleste af forordningens bestemmelser gengiver i alt væsentligt de forskellige embargoforanstaltninger, der er indeholdt i ovennævnte resolutioner fra Sikkerhedsrådet. Artikel 1, stk. 1, artikel 9, 10 og 11 er af betydning for den foreliggende sag:

»*Artikel 1*

1. Fra den 26. april 1993 er følgende forbudt:

a) indførsel på Fællesskabets område af alle varer og produkter med oprindelse i, afsendt fra eller forsendt gennem Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro)

b) udførsel til eller forsendelse gennem Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) af alle varer og produkter med oprindelse i, afsendt fra eller forsendt gennem Fællesskabet

c) alle former for handelsskibsfart i Den Føderative Republik Jugoslaviens (Serbien og Montenegro) territorialfarvande

d) enhver aktivitet med det formål eller den virkning, at de i litra a), b) eller c), nævnte transaktioner direkte eller indirekte fremmes

e) ikke-finansielle tjenesteydelser til enhver person eller ethvert organ med henblik på enhver form for forretningsaktivitet, der udføres i Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro).

...

Artikel 9

Alle skibe, fragtkøretøjer, alt rullende materiel og alle fly og ladninger, som formodes at have krænket, eller som har krænket bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 1432/92 eller denne forordning, tilbageholdes af medlemsstaternes kompetente myndigheder, indtil undersøgelsen er afsluttet.

Artikel 10

Hver medlemsstat tager stilling til, hvilke sanktioner der skal bringes i anvendelse, når bestemmelserne i denne forordning overtrædes.

I tilfælde, hvor det fastslås, at skibe, fragtkøretøjer, rullende materiel, fly og ladninger har krænket bestemmelserne i denne forordning, kan den medlemsstat, hvis kompetente myndigheder har beslaglagt eller tilbageholdt dem, konfiskere dem.

Artikel 11

Denne forordning gælder på Fællesskabets område, herunder dets luftrum og i ethvert luftfartøj eller skib henhørende under en medlemsstats jurisdiktion, og for enhver andetsteds værende person, der er statsborger i en medlemsstat, og for enhver andetsteds værende enhed, der er konstitueret i henhold til eller falder ind under en medlemsstats lovgivning.«

9. EKSF-afgørelsen er stort set identisk hermed, idet den eneste materielle forskel er, at den i medfør af artikel 1, litra a), finder anvendelse på »alle varer og produkter, der er omfattet af EKSF-traktaten«.

10. Den italienske lovgivning til gennemførelse af ovennævnte fællesskabsbestemmelser findes i det væsentlige, for så vidt det har betydning for den foreliggende sag, i artikel 2, stk. 2, og stk. 3, litra b), i lovdekret nr. 144 af 15. maj 1993, vedtaget som lov nr. 230 af 16. juli 1993 [7].

11. Ifølge disse bestemmelser kan toldmyndighederne tilbageholde transportmidler, som formodes at have krænket embargoen, og inspicere dem med henblik på at foretage en undersøgelse. Såfremt det herefter fastslås, at fællesskabsbestemmelserne er overtrådt, skal den kompetente myndighed konfiskere de varer, der er omfattet af embargoen. Dersom transportmidlet ikke sejler under italiensk flag og heller ikke tilhører et italiensk retssubjekt, skal den kompetente myndighed også tilbageholde transportmidlet og straks gennem Udenrigsministeriet underrette den pågældende stats konsulat, således at denne stat kan træffe de fornødne foranstaltninger.

7 — *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* nr. 166 af 17.7.1993.

Dette berører dog ikke muligheden for senere at konfiskere transportmidlet, såfremt flagstaten ikke senest 20 dage efter underretningen har sørget for at afhente det efter betaling af de påløbne omkostninger og efter at have forpligtet sig til at gennemføre sanktionerne i henhold til resolution 820 (1993).

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger i hovedsagen

12. Sagens omstændigheder kan sammenfattes som følger. Lido II er et tankskib, som sejler under maltesisk flag. Det tilhører det maltesiske selskab Loten Navigation Company Ltd. Det fremgår, at skibet i april 1994 forlod den tunesiske havn La Skhira med kurs mod Rijeka i Kroatien med en ladning af dels mineralolieprodukter (24 434 tons »dirty gasoil«), der var solgt til Monteshell i Trieste, dels benzin (27 413 tons »premium mogas«), hvortil der i overensstemmelse med kommerciel og maritim praksis skulle findes en køber i Gibraltar. Ladningen eller en del af den tilhørte Ebony Maritime SA, et liberisk selskab. Da Lido II nåede Adriaterhavet, blev det af NATO-WEU-styrkerne dirigeret til »venteområdet« i Brindisi's havn, hvor det skulle underkastes inspektion som led i overvågningen af embargoens overholdelse. Da der ikke blev fundet nogen uregelmæssigheder, forlod fartøjet den 30. april 1994 om eftermiddagen italiensk farvand og fortsatte mod Rijeka. Ud for Gargano ændrede fartøjet dog brat kurs og sejlede nu mod den albanske havn Dürres, angiveligt for at hente et anker, der skulle erstatte et anker, som fartøjet havde mistet på en tidligere rejse. Natten mellem den 30. april og den 1. maj begyndte fartøjet at tage vand ind i maskinrummet. Kaptajnen udsendte flere nødsignaler og oplyste, at han ikke kunne forhindre vandet i at trænge ind, bl. a. på grund af pumpernes manglende kapacitet. Derefter satte han kurs mod den montenegrinske kyst, som lå nærmere. Inden Lido II kom ind i jugoslavisk territorialfarvand, og mens det endnu befandt sig i internationalt farvand, landede en NATO-WEU-helikopter imidlertid på skibets dæk, og en nederlandsk militærkommando overtog kommandoen over skibet. Det blev herefter bugseret til havnen i Brindisi, hvor det blev overgivet til de italienske myndigheder.

13. Efter at have inspiceret og undersøgt skib og ladning og efter at have gennemgået de dokumenter m. m., som ejeren af skibet og af ladningen havde fremlagt, samt rapporterne fra de kompetente tekniske myndigheder, traf Prefetto della Provincia di Brindisi afgørelse om at beslaglægge skibet og konfiskere ladningen i medfør af de sanktioner, der var fastsat i italiensk lovgivning for overtrædelse af embargoen. Den italienske regering har i sine skriftlige indlæg anført, at Montenegro's myndigheder flere gange rettede henvendelse til den italienske ambassade i Beograd og anmodede om at få frigivet Lido II og dets ladning, som hævdedes at være af vital betydning for Montenegro.

Sagsøgerne bestred imidlertid i retsmødet denne udtalelse, og anførte, at de ikke havde fået adgang til de relevante dokumenter.

14. Loten Navigation Company og Ebony Maritime anlagde herefter annullationssøgsmål til prøvelse af Prefetto's afgørelse ved Tribunale Amministrativo Regionale della Puglia. Tribunale frifandt sagsøgte ved dom af 6. december 1994. Selskaberne har appelleret Tribunale's dom til Consiglio di Stato, som fandt, at tvistens afgørelse beror på en fortolkning af forordningen og af afgørelsen, og som derfor har forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Skal artikel 1, litra c), i afgørelse 93/235/EKSF af 26. april 1993, truffet af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, om handel mellem Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab og Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), og artikel 1, litra c), i Rådets forordning (EØF) nr. 990/93 af 26. april 1993 om handel mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) fortolkes således, at det heri fastsatte forbud kun overtrædes, når et skib eller et andet transportmiddel, der fragter varer bestemt til Den Føderative Republik Jugoslaviens territorialfarvande med henblik på handel, kommer ind i de pågældende farvande, eller omfatter bestemmelserne også handlinger, der udføres på det åbne hav, og hvor der på grundlag af de konkrete omstændigheder omkring planlægningen og gennemførelsen er bestemte holdepunkter for at antage, at skibet eller transportmidlet har kurs mod de nævnte territorialfarvande med handel for øje?

2) For så vidt som bestemmelsen i artikel 1, litra d), i ovennævnte afgørelse og forordning forbyder enhver aktivitet med det formål eller den virkning, at de i litra c) nævnte transaktioner direkte eller indirekte fremmes, omfatter de da også sejlads på det åbne hav af et skib eller et andet transportmiddel, der fragter varer, som må formodes at være bestemt til Den Føderative Republik Jugoslaviens territorialfarvande med henblik på handel?

3) Er en national retsforskrift, hvorefter der i tilfælde, hvor det fastslås, at et af de i artikel 1 angivne forbud er tilsidesat, skal ske konfiskation — obligatorisk eller fakultativ — af den ladning, der transporteres af et af de i artikel 10, stk. 2, nævnte transportmidler, forenelig med fællesskabsretten, navnlig med artikel 10, stk. 1 og 2, i ovennævnte afgørelse og forordning?«

15. Der er indgivet skriftlige indlæg af sagsøgerne og af den italienske regering, den franske regering, Det Forenede Kongeriges regering samt af Kommissionen, som også alle var repræsenteret i retsmødet.

Indledende bemærkninger

16. Der er to problemer, som jeg må tage op, inden jeg går over til at behandle Consiglio di Stato's spørgsmål.

17. For det første synes afgørelsen, som påpeget af Kommissionen, ikke at finde anvendelse på den foreliggende sag. Der forlyder intet om, at Lido II har transporteret andre produkter end mineralolie, og handel med mineralolie er omfattet af EF-traktaten og ikke af EKSF-traktaten. I det følgende vil jeg derfor alene gennemgå forordningen; afgørelsen har under alle omstændigheder samme ordlyd.

18. For det andet har Det Forenede Kongeriges regering gjort gældende, at forordningen ikke finder anvendelse, og den franske regering støttede dette argument i retsmødet. Også den italienske regering har både i sine skriftlige indlæg og i retsmødet udtrykt tvivl med hensyn til, om forordningen finder anvendelse. Det Forenede Kongeriges regering har henvist til forordningens artikel 11, hvorefter forordningen gælder på Fællesskabets område, herunder dets luftrum, og i ethvert luftfartøj eller skib henhørende under en medlemsstats jurisdiktion, og for enhver andetsteds værende person, der er statsborger i en medlemsstat, og for enhver andetsteds værende enhed, der er konstitueret i henhold til eller falder ind under en medlemsstats lovgivning. Som fastslået i hovedsagen er hverken Ebony Maritime eller Loten Navigation Company EF-selskaber, og Lido II sejler under maltesisk flag. På det tidspunkt, hvor NATO-WEU-styrkerne entrede fartøjet, befandt det sig endvidere i internationalt farvand, og den forelæggende ret har ikke ladet formode, at der var EF-borgere eller -virksomheder involveret i den påståede tilsidesættelse af forordningen. Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, at forordningen kun finder anvendelse i) i medlemsstaternes territorialfarvande, ii) på skibe henhørende under en medlemsstats jurisdiktion, iii) på personer, der er statsborgere i en medlemsstat, og iv) på virksomheder, der er konstitueret i henhold til eller falder ind under en medlemsstats lovgivning. Følgelig finder forordningen ikke anvendelse i den foreliggende sag. Selv om problemet ikke er rejst i forelæggelseskendelsen, er det efter min opfattelse nødvendigt at behandle det for at bistå den forelæggende ret med at afgøre tvisten.

19. Kommissionen har i sine skriftlige indlæg uden direkte at komme ind på jurisdiktionsspørgsmålet fremsat det synspunkt, at der i den foreliggende sag er en uafbrudt kæde af begivenheder, hvoraf enkelte fandt sted på Fællesskabets område. Kommissionen har hævdet, at der i strid med forordningen blev

afgivet falske erklæringer i forbindelse med den første inspektion i havnen i Brindisi. Kommissionen har gjort opmærksom på, at en del af ladningen var bestemt til en EF-virksomhed, nemlig Monteshell i Trieste, og har gjort gældende, at den påståede overtrædelse er omfattet af forordningens artikel 1, stk. 1, litra b), hvorefter udførsel til Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) af alle varer og produkter med oprindelse i, afsendt fra eller forsendt gennem Fællesskabet er forbudt. Disse bemærkninger bygger imidlertid delvis på omstændigheder og bestemmelser, som ikke er nævnt i forelæggelseskendelsen. Kommissionen har i retsmødet bekræftet, at forordningen efter dens opfattelse finder anvendelse.

20. For mig at se er det åbenbart, at forordningen finder anvendelse, allerede fordi Lido II blev bugseret til Brindisi efter at være blevet tilbageholdt af NATO-WEU-styrkerne. Forordningen blev vedtaget for at gennemføre Sikkerhedsrådets resolution 820 (1993). Det fremgår klart af resolutionens formål og bestemmelser, at det var hensigten, at den skulle anvendes så bredt som muligt. Resolutionen, som var rettet til alle De Forenede Nationers medlemmer, tog sigte på en skærpelse af embargoen mod Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro). Ifølge resolutionens afsnit 13 skulle alle stater tage skridt til at forhindre, at varer og produkter, som angiveligt er beregnet til andre bestemmelsessteder, omdirigeres til republikkens område. I afsnit 19 hedder det:

(Sikkerhedsrådet) »*Minder* staterne om vigtigheden af, at foranstaltninger, der er indført i henhold til pagtens kapitel VII, håndhæves strengt, og *anmoder* dem om at indlede procedurer mod fysiske og juridiske personer, der overtræder de bestemmelser, der er fastsat i resolution 713 (1991), 757 (1992), 787 (1992) og nærværende resolution, og om at pålægge passende straffe.«

I henhold til ovennævnte afsnit 25 [8] blev det pålagt alle stater at tilbageholde alle skibe, som forefindes på deres område, og som formodedes at have krænket embargoen.

21. Der er efter min opfattelse ingen tvivl om, at forordningen skal fortolkes i lyset af Sikkerhedsrådets resolutioner, navnlig resolution 820 (1993). Heraf følger, at forordningen skal fortolkes på en sådan måde, at sanktionerne får fuld virkning. Men dette fremgår efter min mening også klart af selve forordningens ordlyd.

8 — Jf. punkt 3 ovenfor.

22. Ifølge artikel 11 gælder forordningen »på Fællesskabets område«. Og det er netop, hvad der er sket i den foreliggende sag, hvor de italienske myndigheder har anvendt forordningen på italiensk område. Ligeledes i overensstemmelse med artikel 11 finder forordningen anvendelse på skibe »henhørende under en medlemsstats jurisdiktion«, og intet peger i retning af, at skibet ulovligt blev bragt ind under medlemsstatens jurisdiktion. Artikel 11 begrænser således ikke forordningens anvendelsesområde, men bevirker, at anvendelsesområdet bliver sammenfaldende med medlemsstaternes folkeretlige jurisdiktionskompetence.

23. Derimod gælder det forbud, hvis påståede krænkelse bringer forordningen i anvendelse, også uden for Fællesskabets område. Det må det nødvendigvis gøre, idet forordningens artikel 1, stk. 1, litra c), forbyder indsejling i jugoslavisk territorialfarvand, og idet en sådan indsejling normalt vil ske fra et sted uden for Fællesskabets område. Forbuddet gælder endvidere »alle former for handelsskibsfart« og er ikke begrænset til kun at omfatte skibe, som sejler under en medlemsstats flag.

24. Tilsvarende hedder det i forordningens artikel 9, at *alle* skibe — og ikke kun skibe, som sejler under en medlemsstats flag — som formodes at have krænket forordningen, tilbageholdes af medlemsstaternes kompetente myndigheder, indtil undersøgelsen er afsluttet.

25. Såfremt det antages, at medlemsstaterne ikke kunne anvende forordningen i sager som den foreliggende, ville der være alvorlig fare for, at de ikke ville kunne håndhæve De Forenede Nationers sanktioner. Såfremt medlemsstaterne som fastsat i artikel 10 tager stilling til, hvilke sanktioner der skal bringes i anvendelse, når bestemmelserne i forordningen overtrædes, ville de måske være afskåret fra at anvende disse sanktioner, når et skib, der er overgivet til deres myndigheder, ikke sejler under en medlemsstats flag. Jeg finder ikke, at dette kan være hensigten med forordningen.

26. Uanset disse betragtninger fremgår det imidlertid som allerede nævnt klart af forordningens ordlyd, at den ikke alene omfatter skibe, som sejler under en medlemsstats flag, eller skibe, som tilhører statsborgere eller virksomheder i en medlemsstat, men alle skibe, som befinder sig på en medlemsstats område. En sådan fortolkning synes bekræftet i Domstolens dom i Bosphorussagen [9], selv om jurisdiktionsspørgsmålet ikke udtrykkeligt blev rejst i den sag. Det hedder i den dom, at forordningen anses for at finde anvendelse på et luftfartøj, som tilhører det jugoslaviske luftfartsselskab, er leaset til et tyrkisk selskab og er registreret i Tyrkiet, allerede fordi luftfartøjet var stationeret i Dublin lufthavn.

9 — Nævnt i note 1.

27. Det kan ikke herimod indvendes, at forordningen derved fortolkes på en måde, der strider mod folkeretlige regler eller principper, som f.eks. princippet om havets frihed, jf. havretskonventionens artikel 87 og 92 [10]. Som den franske regering har påpeget i sine skriftlige indlæg, er foranstaltninger, som vedtages af Sikkerhedsrådet i henhold til FN-pagtens kapitel VII, bindende for alle FN-medlemsstater (se pagtens artikel 25). I pagtens artikel 103 er fastsat følgende:

»I tilfælde af konflikt mellem De Forenede Nationers medlemmers forpligtelser i medfør af nærværende pagt og deres forpligtelser i medfør af andre internationale aftaler har deres forpligtelser i medfør af pagten forrang.«

Da det er åbenbart, at de sanktioner over for Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), som er fastsat i resolutionerne, skulle anvendes så bredt som muligt, må princippet om havets frihed vige for disses gennemførelse.

28. Min konklusion er derfor, at forordningen finder anvendelse i den foreliggende sag. Jeg må tilføje, at såfremt forordningen ikke fandt anvendelse, ville Domstolen efter min opfattelse ikke have kompetence til at tage stilling til de realitetsspørgsmål, der er forelagt, da disse spørgsmål i så fald ville være rejst i en sammenhæng, som ligger uden for forordningens anvendelsesområde [11].

Første og andet spørgsmål

29. Med de to første spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om forordningens artikel 1, stk. 1, litra c) og d), skal fortolkes således, at det kun er forbudt, at et skib faktisk driver handelsskibsfart i Den Føderative Republik Jugoslaviens territorialfarvande, eller om forbuddet også gælder, hvor der er holdepunkter for at antage, at skibet har kurs mod de nævnte territorialfarvande med handel for øje.

30. Jeg har allerede bemærket, at forordningen må fortolkes på baggrund af Sikkerhedsrådets resolutioner, som den har til formål at gennemføre, særlig resolution 820 (1993). Selve ordlyden af resolutionens afsnit 28 er ikke til større hjælp end ordlyden af forordningens artikel 1, stk. 1, litra c), da bestemmelserne er enslydende: »Alle former for handelsskibsfart i Den Føderative Republik

10 — Indgået i Montego Bay den 10.12.1982. Konventionen trådte i kraft den 16.11.1994.

11 — Se mit forslag til afgørelse af 17.9.1996, sag C-28/95, Leur-Bloem, og C-130/95, Giloy, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser.

Jugoslaviens (Serbien og Montenegro) territorialfarvande [er forbudt]«. Af bestemmelsernes ordlyd og kontekst fremgår det imidlertid klart, at det pågældende forbud ikke er begrænset til kun at omfatte skibe, der faktisk driver handelsskibsfart i jugoslaviske territorialfarvande.

31. Efter såvel resolutionen som forordningen er det forbudt at drive handelsskibsfart i jugoslaviske territorialfarvande. Ifølge forbuddet må skibe end ikke sejle ind i disse farvande. For at forbuddet skal være effektivt, må det derfor forhindres, at handelsskibe kommer ind i disse farvande. Med henblik på at håndhæve forbuddet kræves det ifølge resolutionen og forordningen, at skibe tilbageholdes, når det står klart, at de har kurs mod jugoslaviske territorialfarvande. Der synes ikke at være nogen tvivl om, at dette var tilfældet for Lido II.

32. Ebony Maritime og Loten Navigation Company sondrer imidlertid mellem håndhævelse af embargoen og anvendelse af sanktioner, såfremt embargoen faktisk krænkes. De er af den opfattelse, at embargoen kan håndhæves i alle tilfælde, hvor en krænkelse kan forhindres, men at sanktioner kun kan bringes i anvendelse, såfremt det er godtgjort, at en krænkelse har fundet sted.

33. Jeg er ikke sikker på, at en sådan sondring kan foretages i den foreliggende sag. Det forekommer mig kunstigt at sondre mellem faktisk indsejling i jugoslaviske territorialfarvande og handlinger, som klart viser, at man har til hensigt at sejle ind i disse farvande. Dette skyldes navnlig formålene med resolutionen og forordningen. Som allerede bemærket var det hensigten, at resolutionen skulle anvendes så bredt som muligt. Formålet var at skærpe embargoen over for Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro). I mit forslag til afgørelse i Bosphorus-sagen fremhævede jeg, at det er stærke offentlige interesser, der er involveret, og Domstolen gjorde det samme i sin dom [12]. For at gøre embargoen effektiv, fandt man det uomgængeligt nødvendigt at forbyde alle former for handelsskibsfart i jugoslaviske territorialfarvande [13]. For at forhindre overtrædelser må man kunne straffe såvel forsøg som faktiske overtrædelser. Hvis kun de faktiske overtrædelser blev straffet, ville den forebyggende virkning langt fra være den samme. Det siger næsten sig selv, at embargoen ville være langt mindre effektiv, såfremt sanktionerne kun kunne bringes i anvendelse over for skibe, som allerede havde været inde i jugoslaviske territorialfarvande. Når først handelsskibe er kommet ind i disse farvande, vil det nemlig være langt vanskeligere og farligere at håndhæve embargoen. Selv om NATO-WEU-styrkerne fik adgang til at forfølge skibe i disse farvande [14], vil sådanne forfølgelser kunne føre til sammenstød med Den Føderative Republik Jugoslaviens (Serbien og Montenegro) styrker. Forbuddet må derfor fortolkes således, at det omfatter handlinger, som klart viser, at et skib er på vej ind i jugoslavisk territorialfarvand med

12 — Nævnt i note 1, præmis 26.

13 — Se M. P. Scharf og J. L. Dorosin, »Interpreting UN sanctions: the rulings and role of Yugoslavia Sanctions Committee«, *Brooklyn Journal of International Law* (1993), s. 771, navnlig s. 809 og 810.

14 — Se afsnit 29 i resolution 820 (1993) og afsnit 12 i resolution 787 (1992).

handel for øje. Som påpeget af den franske regering vil enhver anden fortolkning medføre, at bestemmelserne bliver uden virkning. Forsøg på overtrædelse af embargoen er derfor efter min opfattelse forbudt og må straffes på samme måde som faktiske overtrædelser.

34. En sådan fortolkning underbygges af forordningens artikel 1, stk. 1, litra d), hvorefter enhver aktivitet med det formål eller den virkning, at de transaktioner, som bl. a. nævnes i artikel 1, stk. 1, litra c), direkte eller indirekte fremmes, er forbudt. Jeg er af den opfattelse, at der på grundlag af denne bestemmelse vil kunne gribes ind over for skibe, som er ved at transportere varer til Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), også selv om de stadig befinder sig i en havn i nogen afstand fra republikken, såfremt det godtgøres, at skibet har kurs mod jugoslavisk territorialfarvand med handel for øje, og embargoen således forsøges overtrådt.

35. I den foreliggende sag har Loten Navigation Company og Ebony Maritime gjort gældende, at Lido II var tvunget til at ændre kurs og sejle mod den montenegrinske kyst på grund af force majeure. Ifølge forordningens artikel 2, litra f), gælder forbuddet mod at sejle ind i jugoslaviske territorialfarvande ikke i tilfælde af force majeure. Consiglio di Stato synes imidlertid at have anlagt det synspunkt, at der ikke er tale om force majeure i den konkrete sag, og har derfor ikke forelagt noget spørgsmål vedrørende denne bestemmelse. Følgelig er der ingen grund til at behandle dette problem.

36. Det første og andet spørgsmål bør herefter besvares med, at forordningens artikel 1, stk. 1, litra c) og d), ikke alene er til hinder for, at der faktisk drives handelsskibsfart i Den Føderative Republik Jugoslaviens territorialfarvande, men også for handlinger, som giver holdepunkter for at antage, at det pågældende skib har kurs mod de nævnte territorialfarvande med handel for øje.

37. De problemer, der er rejst med det første og andet spørgsmål, vedrører imidlertid også det tredje spørgsmål, som jeg nu vil gennemgå.

Tredje spørgsmål

38. Consiglio di Stato ønsker med sit tredje spørgsmål oplyst, om en national retsforskrift, hvorefter der i tilfælde, hvor det fastslås, at et af de i forordningens artikel 1 angivne forbud er tilsidesat, skal ske konfiskation af den ladning, der transporteres med et af de i artikel 10, stk. 2, nævnte transportmidler, er forenelig med forordningen. I

artikel 10, stk. 1 [15], hedder det, at hver medlemsstat tager stilling til, hvilke sanktioner der skal bringes i anvendelse, når bestemmelserne i forordningen overtrædes. I stk. 2 hedder det videre, at i tilfælde, hvor det fastslås, at skibe, fragtkøretøjer, rullende materiel, fly og ladninger har krænket forordningen, kan den medlemsstat, hvis kompetente myndigheder har beslaglagt eller tilbageholdt dem, konfiskere dem.

39. Det tredje spørgsmål synes til dels at udspringe af en klar fejl i den italienske version af forordningen. I modsætning til de øvrige sproglige versioner nævner den italienske version ikke ordet ladninger i artikel 10, stk. 2. I den italienske gennemførelseslovgivning hedder det dog i overensstemmelse med de øvrige versioner af forordningen og resolutionens afsnit 25, at ladninger, som krænker embargoen, skal konfiskeres. Da forordningen skal fortolkes på baggrund af alle sproglige versioner [16], giver svaret på det tredje spørgsmål næsten sig selv: Det er foreneligt med forordningen, at ladningen konfiskeres. Der opstår ikke spørgsmål om legalitetsprincippet inden for strafferetten (nullum crimen, nulla poena sine lege), da den italienske gennemførelseslovgivning udtrykkeligt hjemler mulighed for konfiskation. Da resolutionen, forordningen og den italienske lovgivning har samme ordlyd, er det ufornødent — således som nogle af de regeringer, der har indgivet indlæg, imidlertid har gjort det — at tage stilling til, om forordningen indeholder udtømmende regler om strafferetlige sanktioner, eller om den tværtimod lader medlemsstaterne bevare deres kompetence på dette område.

40. Alligevel kan det være relevant at se på, om fællesskabsretten indeholder andre bestemmelser om konfiskation af ladninger end dem, der udtrykkeligt nævnes i forordningen.

41. Domstolen har behandlet en sag om sanktionen konfiskation af ladninger i forbindelse med national kontrol med eksport af strategiske varer. I Richardt-sagen [17] opstod det spørgsmål, hvorvidt manglende overholdelse af en national restriktion vedrørende transitforsendelse af varer inden for Fællesskabet af hensyn til en medlemsstats ydre sikkerhed kan straffes derved, at varerne konfiskeres. Domstolen henviste til proportionalitetsprincippet og fastslog følgende [18]:

»Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret at vurdere, om den indførte ordning er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, således at der i den enkelte sag tages hensyn til alle omstændigheder, herunder beskaffenheden af den vare, der kan

15 — Nævnt ovenfor, punkt 8.

16 — Se senest dom af 17.10.1996, sag C-64/95, Lubella, Sml. I, s. 5105, præmis 17.

17 — Dom af 4.10.1991, sag C-367/89, Sml. I, s. 4621.

18 — Præmis 25.

bringe statens sikkerhed i fare, de omstændigheder, hvorunder overtrædelsen er begået, og om den, der vil foretage transitforsendelse, og som til brug herfor er i besiddelse af dokumenter udstedt af en anden medlemsstat, er i god eller ond tro.«

42. I dommen af 17. oktober 1995, Leifer m.fl., hvor der også var tale om national eksportkontrol, har Domstolen bekræftet, at selv om adgangen til at pålægge en strafferetlig sanktion henhører under medlemsstaternes kompetence, må de foreskrevne straffe dog ikke være urimelige i forhold til det formål, der søges tilgodeset, nemlig den offentlige sikkerhed [19]. Domstolen henviste på ny til ovennævnte kriterier [20].

43. Der kan ikke herske nogen tvivl om, at proportionalitetsprincippet må overholdes i sager som den foreliggende, og at de kompetente nationale myndigheder skal tage hensyn til ovennævnte kriterier. Men i modsætning til, hvad der var tilfældet i de ovennævnte sager, hvor den nationale lovgivning, der var tale om, blev gennemført som en undtagelse fra fællesskabsreglerne, er den konfiskation, der er truffet afgørelse om i den foreliggende sag, en sanktion for overtrædelse af fællesskabsbestemmelser, der er fastsat i forordningen. Under disse omstændigheder er der yderligere principper, der skal anvendes, og som Domstolen har opstillet i dom af 21. september 1989, Kommissionen mod Grækenland [21]:

»Hertil bemærkes, at medlemsstaterne, når der ikke findes en særlig bestemmelse i en fællesskabsforordning, der fastsætter en sanktion for overtrædelser, eller når der i forordningen med hensyn hertil henvises til nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, i medfør af EØF-traktatens artikel 5 skal træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre fællesskabsrettens gennemslagskraft.

Sanktionsvalget tilkommer medlemsstaterne, men disse skal navnlig drage omsorg for, at overtrædelser af fællesskabsretten sanktioneres efter samme materielle og processuelle regler, som efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed, og sanktionen skal under alle omstændigheder være effektiv, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning.«

19 — Sag C-83/94, Sml. I, s. 3231, præmis 39.

20 — Præmis 40.

21 — Sag 68/88, Sml. s. 2965, præmis 23 og 24. Se ligeledes dom af 10.7.1990, sag C-326/88, Hansen, Sml. I, s. 2911, præmis 17, af 2.10.1991, sag C-7/90, Vandevenne m.fl., Sml. I, s. 4371, præmis 11, af 8.6.1994, sag C-382/92, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 2435, præmis 55, af 8.6.1994, sag C-383/92, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 2479, præmis 40, af 26.10.1995, sag C-36/94, Siesse, Sml. I, s. 3573, præmis 20, af 12.9.1996, forenede sager C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 og C-157/95, Gallotti m.fl., Sml. I, s. 4345, præmis 14, og af 26.9.1996, sag C-341/94, Allain, Sml. I, s. 4631, præmis 24.

44. I den foreliggende sag bør disse principper anvendes under hensyntagen til, at der er en stærk offentlig interesse i, at embargoen mod Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) bliver effektiv. Som Domstolen fastslog i Bosphorus-sagen, har forordningen et formål af grundlæggende almen interesse for det internationale samfund, nemlig at bringe krigstilstanden i området og de omfattende krænkelser af menneskerettighederne og den humanitære folkeret til ophør i Republikken Bosnien-Hercegovina [22].

45. Ebony Maritime og Loten Navigation Company har også henvist til overholdelsen af de grundlæggende rettigheder, som er en integrerende og væsentlig del af de almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen skal beskytte [23]. De har henvist til princippet »nulla poena sine culpa«. De har gjort gældende, at efter italiensk lovgivning straffes ejeren af ladningen, uden at det kræves bevist, at han har handlet culpøst. De har hævdet, at en sådan ordning svarer til en ordning med objektivt strafansvar.

46. Det fremgår ikke klart af forelæggelseskendelsen, om denne redegørelse for italiensk lovgivning er korrekt. Under alle omstændigheder er en ordning med objektivt strafansvar ikke principielt uforenelig med fællesskabsretten. I Hansen-dommen [24] har Domstolen anerkendt, at en sådan ordning er berettiget som sanktion i forbindelse med håndhævelse af de køre- og hviletidsbestemmelser, der er indeholdt i Rådets forordning (EØF) nr. 543/69 af 25. marts 1969 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for landevejstransport [25]. Heraf følger, at i betragtning af den langt stærkere offentlige interesse, der er involveret, vil også objektivt strafansvar kunne anerkendes ved gennemførelsen af den forordning, der er tale om i den foreliggende sag.

47. For så vidt angår konfiskation er ejendomsretten et problem, der måske skal behandles, selv om ingen specifikt har påberåbt sig denne ret. Men også her er det væsentlige kriterium, om proportionalitetsprincippet er overholdt, hvilket i den foreliggende sag betyder, at der skal tages hensyn til den almene interesse, som er nævnt ovenfor som mål [26].

48. På baggrund af det ovenfor anførte tilkommer det den forelæggende ret at tage stilling til, om konfiskationen af Lido II's ladning var lovlig. Men med hensyn til det tredje spørgsmål er der ingen grund til at antage, at en national retsforskrift, hvorefter der skal ske konfiskation, i sig selv er uforenelig med forordningen.

22 — Nævnt i note 1, præmis 26.

23 — Udtalelse 2/94 af 28.3.1996, Sml. I, s. 1759, præmis 32 og 33.

24 — Nævnt i note 21, præmis 19. Se ligeledes generaladvokat Van Gerven's forslag til afgørelse, punkt 11-15.

25 — EFT 1969 I, s. 158.

26 — Se mit forslag til afgørelse i den i note 1 nævnte Bosphorus-sag, punkt 54-68.

Forslag til afgørelse

49. Sammenfattende foreslår jeg, at de af Consiglio di Stato forelagte spørgsmål besvares således:

»1) Artikel 1, stk. 1, litra c) og d), i Rådets forordning (EØF) nr. 990/93 er ikke alene til hinder for, at der faktisk drives handelsskibsfart i Den Føderative Republik Jugoslaviens territorialfarvande, men også for handlinger, som giver holdepunkter for at antage, at det pågældende skib har kurs mod de nævnte territorialfarvande med handel for øje.

2) En national retsforskrift, hvorefter der i tilfælde, hvor det fastslås, at et af de i ovennævnte forordnings artikel 1 angivne forbud er tilsidesat, skal ske konfiskation af den ladning, der transporteres af et af de i forordningens artikel 10, stk. 2, nævnte transportmidler, er forenelig med forordningen.«