CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS

van 19 november 1996 *

1. De onderhavige zaak is een van vier naar het Hof verwezen zaken over de uitvoering van economische sancties tegen de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) in het kader van de oorlog in ex-Joegoslavië. [1] Deze sancties omvatten een verbod op het binnenvaren van de territoriale wateren van de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) voor alle commercieel verkeer. Loten Navigation Company is de eigenaar van het schip Lido II; Ebony Maritime is de (gedeeltelijke) eigenaar van de lading aardolieproducten die het schip op het betrokken tijdstip vervoerde. Dit schip wordt ervan verdacht, voornoemd verbod te hebben overtreden of daartoe een poging te hebben ondernomen: het stond op het punt de Joegoslavische territoriale wateren binnen te varen toen het werd onderschept door NAVO-WEU-strijdkrachten, die het naar de Italiaanse haven van Brindisi sleepten. In de procedure voor de bevoegde Italiaanse rechtbanken hebben beide vennootschappen de overtreding van het verbod aangevochten.

Rechtskader

2. In de loop van de oorlog in ex-Joegoslavië heeft de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties een aantal resoluties aangenomen die de Lid-Staten van de Verenigde Naties verplichtten, verschillende embargomaatregelen en andere sancties te nemen. [2] In resolutie 757 (1992) van 30 mei 1992 veroordeelde de Veiligheidsraad het falen van de autoriteiten in de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) om doeltreffende maatregelen te nemen ter naleving van resolutie 752 (1992), waarin de stopzetting van de gevechten in Bosnië-Herzegovina was verzocht. Vervolgens vaardigde de Veiligheidsraad een handelsembargo en een financieel embargo uit.

3. Het embargo werd verscherpt bij resolutie 820 (1993), aangenomen op 17 april 1993 (hierna: „resolutie"). Paragraaf 25 van deze resolutie is van rechtstreeks belang voor de onderhavige zaak. In paragraaf 25 wordt bepaald, dat

„alle staten, in afwachting van onderzoek, alle vaartuigen, vrachtvoertuigen, rollend materieel, luchtvaartuigen en ladingen vasthouden die op hun grondgebied zijn aangetroffen en waarvan wordt vermoed dat zij gebruikt zijn of worden om de resoluties

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — Zie arresten van 30 juli 1996, zaak C-84/95, Bosphorus, Jurispr. 1996, blz. I-3953, en de aanhangige zaken C-124/95, Centro-Com en C-162/96, Racke.

2 — Zie ook mijn conclusies van 30 april 1996 in de zaak Bosphorus en 24 september 1996 in de zaak Centro-Com, beide aangehaald in voetnoot 1.

713 (1991), 757 (1992) of 787 (1992) of de onderhavige resolutie te schenden, en dat, wanneer een inbreuk is komen vast te staan, deze vaartuigen, vrachtvoertuigen, rollend materieel en luchtvaartuigen in beslag zullen worden genomen en, naargelang het geval, de vaartuigen zelf en hun lading door de staat die hen vasthoudt verbeurd kunnen worden verklaard".

4. Van even groot belang is paragraaf 28, waarin de Veiligheidsraad heeft besloten

„een verbod in te stellen op het binnenvaren van de territoriale wateren van de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) voor alle commercieel maritiem verkeer, behoudens individuele toestemming van het bij resolutie 724 (1991) opgerichte comité of in geval van overmacht". [3]

5. De Gemeenschap trof verscheidene maatregelen om de resoluties van de Veiligheidsraad ten uitvoer te leggen. De in casu naar het Hof verwezen vragen hebben betrekking op verordening (EEG) nr. 990/93 van de Raad van 26 april 1993 betreffende de handel tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) (hierna: de „verordening") [4] en op besluit 93/235/EGKS van de vertegenwoordigers van de regeringen van de Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen, van 26 april 1993 betreffende de handel tussen de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) (hierna: het „besluit"). [5]

6. Met de vaststelling van de verordening wilde de Raad uitvoering geven aan de bij resolutie 820 (1993) doorgevoerde verscherping van het embargo tegen de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro). De verordening was gebaseerd op artikel 113 van het Verdrag en kwam in de plaats van eerdere verordeningen van de Raad betreffende het embargo. [6]

3 — Zie in verband met dat comité de punten 11 en 46 van mijn conclusie in de zaak Bosphorus, aangehaald in voetnoot 1.

4 — PB 1993, L 102, blz. 14. Deze verordening is met ingang van 27 februari 1996 opgeschort ingevolge verordening (EG) nr. 462/96 van de Raad van 11 maart 1996 tot opschorting van verordening (EEG) nr. 990/93 en verordening (EG) nr. 2471/94 en tot intrekking van verordening (EG) nr. 2472/94 en verordening (EG) nr. 2815/95 betreffende de onderbreking van de economische en financiële betrekkingen met de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro), de door de Verenigde Naties beschermde gebieden in de Republiek Kroatië en de gebieden in de Republiek Bosnië-Herzegovina die door de Bosnisch-Servische strijdkrachten worden beheerst (PB 1996, L 65, blz. 1).

5 — PB 1993, L 102, blz. 17. Dit besluit is met ingang van 27 februari 1996 opgeschort ingevolge besluit 96/201/EGKS van de vertegenwoordigers van de regeringen van de Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen van 11 maart 1996 tot opschorting van besluit 93/235/EGKS en tot intrekking van besluit 95/510/EGKS, betreffende de onderbreking van de economische betrekkingen met de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro), de door de Verenigde Naties beschermde gebieden in de Republiek Kroatië en de gebieden in de Republiek Bosnië-Herzegovina die door de Bosnisch-Servische strijdkrachten worden beheerst (PB 1996, L 65, blz. 38).

6 — Verordening (EEG) nr. 1432/92 van de Raad van 1 juni 1992 houdende een verbod op de handel tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republieken Servië en Montenegro (PB 1992, L 151, blz. 4); verordening (EEG) nr. 2655/92 van de Raad van 8 september 1992 tot beperking van het gebruik van het stelsel van internationaal vervoer van goederen onder dekking van het document TIR (TIR-Overeenkomst) voor verzendingen tussen twee punten gelegen in de Europese Economische Gemeenschap via het grondgebied van de Republieken Servië en Montenegro (PB 1992, L 226, blz. 26); verordening (EEG) nr. 2656/92 van de Raad van 8 september 1992 betreffende bepaalde technische voorwaarden in verband met de toepassing van verordening (EEG) nr. 1432/92 houdende een verbod op de handel tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republieken Servië en Montenegro (PB 1992, L 266, blz. 27).

7. De considerans verwijst naar de situatie in ex-Joegoslavië, inzonderheid in Bosnië-Herzegovina, naar de rol van de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) en naar de verschillende resoluties van de Veiligheidsraad. In de considerans wordt verklaard, dat

„de Gemeenschap en haar Lid-Staten zijn overeengekomen gebruik te maken van een gemeenschapsbesluit, onder andere met het oog op de verzekering van een uniforme tenuitvoerlegging in de gehele Gemeenschap van bepaalde van deze maatregelen".

8. De meeste bepalingen van de verordening herhalen in wezen de verschillende embargomaatregelen uit de voormelde resoluties van de Veiligheidsraad. De artikelen 1, lid 1, 9, 10 en 11 zijn in casu relevant:

„*Artikel 1*

1. Met ingang van 26 april 1993 zijn verboden:

a) het binnenbrengen op het grondgebied van de Gemeenschap van alle grondstoffen en produkten die van oorsprong of herkomst zijn uit, of zijn doorgevoerd door de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro);

b) de uitvoer naar en de doorvoer door de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) van alle grondstoffen en produkten die van oorsprong of herkomst zijn uit, of worden doorgevoerd door de Gemeenschap;

c) het binnenvaren van de territoriale zee van de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) voor alle commercieel verkeer;

d) alle activiteiten die ten doel of tot gevolg hebben dat de onder a), b), of c) bedoelde verrichtingen rechtstreeks of onrechtstreeks worden bevorderd;

e) het verstrekken van niet-financiële diensten aan personen of instanties ten behoeve van enige bedrijfsactiviteit die in de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) wordt uitgevoerd.

(...)

Artikel 9

Alle vaartuigen, vrachtvoertuigen, rollend materieel, luchtvaartuigen en vracht waarvan vermoed wordt dat zij verordening (EEG) nr. 1432/92 of de onderhavige verordening hebben geschonden of schenden, worden vastgehouden door de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten in afwachting van onderzoek.

Artikel 10

Elke Lid-Staat stelt de sancties op de inbreuken op de bepalingen van deze verordening vast.

Wanneer is vastgesteld dat vaartuigen, vrachtvoertuigen, rollend materieel, luchtvaartuigen en vrachten deze verordening hebben miskend, kunnen deze door de Lid-Staat waarvan de bevoegde autoriteiten deze in beslag hebben genomen of vasthouden, verbeurd worden verklaard.

Artikel 11

Deze verordening is van toepassing op het grondgebied van de Gemeenschap, met inbegrip van haar luchtruim, en op elk luchtvaartuig of vaartuig onder jurisdictie van een Lid-Staat, alsmede op iedere persoon elders die een onderdaan is van een Lid-Staat of die rechtspersoonlijkheid heeft verkregen dan wel is opgericht volgens het recht van een Lid-Staat."

9. Het EGKS-besluit is nagenoeg gelijkluidend, met als enige belangrijke verschil, dat het volgens artikel 1, sub a, van toepassing is op „alle grondstoffen en produkten die onder het EGKS-Verdrag vallen".

10. De Italiaanse uitvoeringsmaatregelen van de voornoemde gemeenschapsbepalingen zijn, voorzover in casu van belang, voornamelijk te vinden in artikel 2, leden 2 en 3, sub b, van wetsdecreet nr. 144 van 15 mei 1993, omgezet in wet nr. 230 van 16 juli 1993. [7]

11. Krachtens deze bepalingen kunnen vervoermiddelen waarvan wordt vermoed dat zij het embargo overtreden, door de douaneautoriteiten voor onderzoek worden aangehouden en geïnspecteerd. Wanneer bij die inspectie een schending van de voornoemde gemeenschapsbepalingen aan het licht komt, dient de bevoegde autoriteit over te gaan tot verbeurdverklaring van de onder het embargo vallende goederen. Indien het vervoermiddel niet de Italiaanse vlag voert en niet aan een Italiaans burger toebehoort, dient de bevoegde autoriteit tevens het vervoermiddel in beslag te nemen, waarna het consulaat van het betrokken land via het

7 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* nr. 166 van 17 juli 1993.

Ministerie van Buitenlandse zaken onmiddellijk op de hoogte wordt gesteld, zodat dit land de passende maatregelen kan treffen. Dit laat verbeurdverklaring van het vervoermiddel achteraf onverlet, wanneer de vlagstaat het niet binnen 20 dagen na de kennisgeving laat weghalen nadat hij de gemaakte kosten heeft betaald en zich heeft verbonden de sancties van resolutie 820 (1993) toe te passen.

De feiten en het hoofdgeding

12. De feiten kunnen als volgt worden samengevat. De Lido II is een tankschip dat onder Maltese vlag vaart en toebehoort aan Loten Navigation, een vennootschap naar Maltees recht. Het was in april 1994 uit de Tunesische haven La Skhira vertrokken naar Rijeka (Kroatië) met een lading bestaande uit aardolieproducten (24 434 ton „dirty gasoil"), bestemd voor de koper Monteshell te Triëst, en benzine (27 413 ton „premium mogas"), waarvoor nog geen koper was gevonden en die volgens handels- en zeevaartpraktijk op de markt van Gibraltar terecht zou komen. Ebony Maritime, een vennootschap naar Liberiaans recht, was eigenaar van de lading of van een deel daarvan. Bij het binnenvaren van de Adriatische Zee werd de Lido II door de NAVO-WEU-strijdkrachten naar de „waiting area" in de haven van Brindisi gedirigeerd voor inspectie in het kader van het toezicht op de naleving van het embargo. Daar er geen onregelmatigheden werden vastgesteld, verliet het schip in de namiddag van 30 april 1994 de Italiaanse wateren en voer het voort naar Rijeka. Ter hoogte van het voorgebergte van de Gargano wijzigde het evenwel plotseling zijn koers in de richting van de Albanese haven Durazzo om, zo werd gezegd, er een anker aan boord te nemen ter vervanging van een anker dat tijdens een eerdere reis was verloren. In de nacht van 30 april op 1 mei begon er water de machinekamer binnen te stromen. De kapitein zond verschillende hulpsignalen uit en deelde mee, dat hij het lek niet onder controle kon krijgen, onder meer wegens ontoereikende pompcapaciteit. Daarna wijzigde hij zijn koers opnieuw en voer naar de Montenegrijnse kust, die dichterbij was. Vóór de Lido II evenwel de Joegoslavische territoriale wateren binnenvoer en terwijl het zich nog steeds in internationale wateren bevond, landde een NAVO-WEU-helikopter op de brug en nam een commando Nederlandse soldaten de controle van het vaartuig over, dat vervolgens naar de haven van Brindisi werd gesleept, waar het ter beschikking van de Italiaanse autoriteiten werd gesteld.

13. Na inspecties en verificaties, en onderzoek van de documenten van de rederij en de eigenares van de lading en van de verslagen van de bevoegde technische instanties, beval de Prefetto (prefect) van Brindisi de inbeslagneming van het schip en verbeurdverklaring van de lading overeenkomstig de Italiaanse strafbepalingen voor schending van het embargo. In haar schriftelijke opmerkingen verklaart de Italiaanse regering, dat de Montenegrijnse autoriteiten verschillende keren bij de Italiaanse ambassade in Belgrado hebben geprotesteerd en vrijlating van de Lido II en haar lading, die van essentieel belang voor Montenegro zou zijn, hebben geëist. Ter terechtzitting hebben verzoeksters deze

verklaring evenwel aangevochten en gesteld, dat zij geen inzage hadden gekregen in de relevante documenten.

14. Loten Navigation en Ebony Maritime vorderden voor het Tribunale amministrativo regionale della Puglia nietigverklaring van het besluit van de Prefetto. Bij vonnis van 6 december 1994 wees het Tribunale hun vordering af. Beide vennootschappen verzoeken in de onderhavige procedure de Consiglio di Stato om vernietiging van het vonnis van het Tribunale. De Consiglio di Stato, van oordeel dat voor de beslechting van het bij hem aanhangige geschil uitlegging van de verordening en het besluit noodzakelijk is, heeft het Hof de volgende vragen voorgelegd:

„1) Moeten artikel 1, sub c, van besluit 93/235/EGKS van de vertegenwoordigers van de regeringen van de Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen, van 26 april 1993 betreffende de handel tussen de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro), en artikel 1, sub c, van verordening (EEG) nr. 990/93 van de Raad van 26 april 1993 betreffende de handel tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro), aldus worden uitgelegd, dat alleen het daadwerkelijk binnenvaren van de territoriale wateren van de Federatieve Republiek Joegoslavië door een schip of ander vervoermiddel dat goederen bestemd voor commercieel verkeer in die territoriale wateren vervoert, schending van het daarin vervatte verbod oplevert, of valt onder die bepaling ook een in de internationale wateren plaatsgevonden gedraging die door de concrete wijze van planning en uitvoering het vermoeden wettigt dat het schip of ander vervoermiddel op weg is naar die territoriale wateren met het oog op commercieel verkeer?

2) Omvat artikel 1, sub d, van genoemd besluit en van genoemde verordening, voor zover het alle activiteiten verbiedt die ten doel of tot gevolg hebben dat de sub c bedoelde verrichtingen rechtstreeks of onrechtstreeks worden bevorderd, ook het varen in internationale wateren van een schip of ander vervoermiddel dat goederen vervoert die vermoedelijk bestemd zijn voor commercieel verkeer in de territoriale wateren van de Federatieve Republiek Joegoslavië?

3) Is met de gemeenschapsregeling, inzonderheid met artikel 10, eerste en tweede alinea, van genoemd besluit en van genoemde verordening, verenigbaar een nationale regeling die uitdrukkelijk bepaalt, dat ingeval een schending van een van de verbodsbepalingen van artikel 1 wordt geconstateerd, de door een van de in artikel 10, tweede alinea, genoemde vervoermiddelen vervoerde lading moet of kan worden verbeurdverklaard?"

15. Verzoeksters, Italië, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend en waren ter terechtzitting vertegenwoordigd.

Voorvragen

16. Alvorens de vragen van de Consiglio di Stato te bespreken, moet ik op twee voorvragen ingaan.

17. In de eerste plaats lijkt het besluit, zoals de Commissie opmerkt, niet op de feiten van het onderhavige geval van toepassing te zijn. Niet is gesteld, dat de Lido II andere producten dan aardolie vervoerde, en de handel in aardolie valt onder de werkingssfeer van het EG-Verdrag, niet onder die van het EGKS-Verdrag. Bijgevolg zal ik verder enkel rekening houden met de verordening; het besluit is hoe dan ook identiek geredigeerd.

18. In de tweede plaats betoogt het Verenigd Koninkrijk, dat de verordening niet van toepassing is, en Frankrijk heeft zich ter terechtzitting bij dat standpunt aangesloten. Ook Italië heeft in haar schriftelijke opmerkingen en ter terechtzitting de toepasselijkheid van de verordening betwijfeld. Het argument van het Verenigd Koninkrijk is gebaseerd op artikel 11 van de verordening, bepalende dat de verordening van toepassing is op het grondgebied van de Gemeenschap en op elk luchtvaartuig of vaartuig onder jurisdictie van een Lid-Staat, alsmede op iedere persoon waar ook die onderdaan is van een Lid-Staat of die rechtspersoonlijkheid heeft verkregen dan wel is opgericht volgens het recht van een Lid-Staat. Zoals in het hoofdgeding is vastgesteld, zijn Ebony Maritime en Loten Navigation niet-communautaire vennootschappen en vaart de Lido II onder Maltese vlag. Toen de NAVO-WEU-strijdkrachten de controle van het schip overnamen, bevond het zich bovendien in internationale wateren, en de verwijzende rechter heeft niet gesuggereerd, dat gemeenschapsonderdanen of communautaire vennootschappen bij de vermeende schending van de verordening betrokken waren. Het Verenigd Koninkrijk stelt, dat de verordening enkel van toepassing is in de volgende gevallen: i) binnen de territoriale wateren van de Lid-Staten; ii) op vaartuigen die onder de jurisdictie van een Lid-Staat vallen; iii) op onderdanen van de Lid-Staten; en iv) op ondernemingen die rechtspersoonlijkheid hebben verkregen of zijn opgericht volgens het recht van een Lid-Staat. Zij is bijgevolg niet van toepassing op het onderhavige geval. Mijns inziens dient dit probleem, hoewel het niet in de verwijzingsbeschikking wordt vermeldt, te worden onderzocht om de verwijzende rechter het bij hem aanhangig geschil te helpen oplossen.

19. In haar schriftelijke opmerkingen stelt de Commissie zich, hoewel zij het jurisdictieprobleem niet rechtstreeks behandelt, op het standpunt dat het in casu om een ononderbroken keten van gebeurtenissen gaat, waarvan sommige zich op het grondgebied van de Gemeenschap hebben voorgedaan. De

Commissie stelt dat er, in strijd met de verordening, valse verklaringen zijn afgelegd bij de eerste inspectie in de haven van Brindisi; zij wijst erop, dat de lading gedeeltelijk voor een communautaire vennootschap, namelijk Monteshell in Triëst, bestemd was; en zij voert aan, dat de vermeende schending onder artikel 1, lid 1, sub b, van de verordening valt, waarin de uitvoer naar de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) van alle grondstoffen en producten die van oorsprong of herkomst zijn uit, of zijn doorgevoerd door de Gemeenschap, wordt verboden. Deze opmerkingen zijn evenwel ten dele gebaseerd op feiten en bepalingen waarnaar in de verwijzingsbeschikking niet wordt verwezen. De Commissie bevestigde ter terechtzitting, dat de verordening haars inziens van toepassing is.

20. Naar mijn mening is het duidelijk, dat de verordening reeds van toepassing is wegens het enkele feit dat de Lido II naar Brindisi is gesleept nadat het schip door de NAVO-WEU-strijdkrachten was overgenomen. De verordening is vastgesteld om uitvoering te geven aan resolutie 820 (1993) van de Veiligheidsraad. Uit de doelstellingen en bepalingen van deze resolutie volgt duidelijk, dat het de bedoeling was dat er een zo ruim mogelijke toepassing aan zou worden gegeven. De resolutie, gericht tot alle Lid-Staten van de Verenigde Naties, beoogde het embargo tegen de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) te verscherpen. Volgens artikel 13 van de resolutie moeten alle staten maatregelen nemen om te vermijden, dat goederen en producten die zogenaamd voor andere plaatsen zijn bestemd, naar het grondgebied van die Republiek worden omgeleid. In paragraaf 19

„*herinnert* [de Veiligheidsraad] de staten aan het belang van een strikte uitvoering van krachtens hoofdstuk VII van het Handvest opgelegde maatregelen, en *verzoekt* hij hen vervolgingen in te stellen tegen personen en entiteiten die de bij resoluties 713 (1991), 757 (1992), 787 (1992) en de bij de onderhavige resolutie ingestelde maatregelen schenden, en passende straffen op te leggen".

Overeenkomstig paragraaf 25, reeds aangehaald [8], dienen alle staten onder meer alle vaartuigen vast te houden die op hun grondgebied zijn aangetroffen en waarvan wordt vermoed dat zij het embargo hebben geschonden.

21. Mijns inziens staat het buiten twijfel, dat de verordening moet worden uitgelegd in het licht van de resoluties van de Veiligheidsraad, in het bijzonder resolutie 820 (1993). De verordening dient derhalve aldus te worden uitgelegd, dat de sancties hun volle uitwerking krijgen. Naar mijn oordeel volgt dat resultaat tevens duidelijk uit de tekst zelf van de verordening.

8 — Punt 3 van deze conclusie.

22. Artikel 11 van de verordening bepaalt, dat deze van toepassing is „op het grondgebied van de Gemeenschap". Precies zo wordt de verordening in casu toegepast: zij is door de Italiaanse autoriteiten op hun grondgebied toegepast. Volgens artikel 11 is de verordening voorts van toepassing op een schip „onder jurisdictie van een Lid-Staat"; er is geen aanwijzing dat het schip op onrechtmatige wijze onder de jurisdictie van de Lid-Staat is gebracht. Artikel 11 heeft dus niet tot gevolg, dat de werkingssfeer van de verordening wordt verkleind; het brengt de werkingssfeer ervan in overeenstemming met de jurisdictie van de Lid-Staten naar internationaal recht.

23. Anderzijds geldt het verbod, waarvan de vermeende schending tot toepassing van de verordening leidt, ook buiten het grondgebied van de Gemeenschap, en wel noodzakelijkerwijs, aangezien artikel 1, lid 1, van de verordening het binnenvaren van de Joegoslavische territoriale wateren verbiedt, hetgeen gewoonlijk van buiten het grondgebied van de Gemeenschap af zal plaatsvinden. Dat verbod geldt bovendien voor „alle commercieel verkeer"; het is niet beperkt tot schepen die onder de vlag van een Lid-Staat varen.

24. Ook artikel 9 van de verordening bepaalt, dat *alle* vaartuigen — en niet alleen de schepen die onder de vlag van een Lid-Staat varen — waarvan vermoed wordt dat zij de verordening hebben geschonden, in afwachting van onderzoek door de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten moeten worden vastgehouden.

25. Het standpunt dat Lid-Staten de verordening in gevallen als het onderhavige niet kunnen toepassen, zou het ernstige risico inhouden, dat zij de door de Verenigde Naties opgelegde sancties niet kunnen uitvoeren. Wanneer de Lid-Staten de sancties op de inbreuken op de verordening vaststellen zoals artikel 10 voorschrijft, zou het voor hen onmogelijk kunnen zijn om deze sancties op te leggen wanneer een schip dat aan hun autoriteiten is overgedragen, niet onder de vlag van een Lid-Staat vaart. Het komt mij voor, dat dit niet als het door de verordening beoogde gevolg kan worden beschouwd.

26. Los van deze overwegingen volgt uit de tekst van de verordening evenwel duidelijk, zoals ik heb gezegd, dat zij niet enkel van toepassing is op schepen die onder de vlag van een Lid-Staat varen of in eigendom toebehoren aan onderdanen of ondernemingen van een Lid-Staat, maar ook op ieder schip dat binnen het grondgebied van een Lid-Staat wordt aangetroffen. Deze uitlegging lijkt te worden bevestigd door het arrest van het Hof in de zaak Bosphorus [9], hoewel het probleem van de jurisdictie in die zaak niet uitdrukkelijk aan de orde was. In dat arrest werd de verordening toepasselijk geacht op een luchtvaartuig toebehorend aan de Joegoslavische nationale luchtvaartmaatschappij, dat door een Turkse vennootschap was geleast en in Turkije was ingeschreven, enkel omdat het luchtvaartuig zich op de luchthaven van Dublin bevond.

9 — Aangehaald in voetnoot 1.

27. Daartegen kan niet worden ingebracht, dat daarmee aan de verordening een uitlegging wordt gegeven die in strijd is met regels of beginselen van internationaal recht, zoals het beginsel van vrijheid van de volle zee, neergelegd in de artikelen 87 en 92 van het Zeerechtverdrag. [10] Maatregelen die de Veiligheidsraad krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties heeft vastgesteld zijn, zoals de Franse regering in haar schriftelijke opmerkingen heeft vermeld, bindend voor alle VN-leden (zie artikel 25), en artikel 103 van het Handvest luidt als volgt:

„In geval van strijdigheid tussen de verplichtingen van de Leden van de Verenigde Naties krachtens dit Handvest en hun verplichtingen krachtens andere internationale overeenkomsten, hebben hun verplichtingen krachtens dit Handvest voorrang."

Aangezien de in de resoluties besloten sancties tegen de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) kennelijk bedoeld waren om zo ruim mogelijk te worden toegepast, moet hun uitvoering voorrang hebben boven het beginsel van vrijheid van de volle zee.

28. Bijgevolg concludeer ik, dat de verordening op de feiten van het onderhavige geval van toepassing is. Ik zou eraan willen toevoegen, dat indien de verordening niet van toepassing zou zijn, het Hof van Justitie niet bevoegd zou zijn om over de voorgelegde materieelrechtelijke vragen uitspraak te doen, aangezien in dat geval de context van deze vragen buiten de werkingssfeer van de verordening zou vallen. [11]

De eerste en de tweede vraag

29. Met zijn eerste twee vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of artikel 1, lid 1, sub c en d, van de verordening aldus moet worden uitgelegd, dat alleen het daadwerkelijk binnenvaren van de territoriale wateren van de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) voor commercieel verkeer verboden is, of dat dit verbod ook geldt wanneer er voldoende redenen zijn om aan te nemen, dat een schip op weg is naar die wateren met het oog op commercieel verkeer.

30. Ik heb reeds opgemerkt, dat de verordening moet worden uitgelegd in het licht van de resoluties van de Veiligheidsraad ter uitvoering waarvan zij is vastgesteld, in het bijzonder resolutie 820 (1993). De tekst zelf van paragraaf 28 van deze resolutie geeft niet meer uitsluitsel dan de tekst van artikel 1, lid 1, sub c, van de verordening, aangezien eerstgenoemde bepaling in dezelfde bewoordingen is gesteld: het binnenvaren van de

10 — Ondertekend te Montego Bay op 10 december 1982. Het verdrag is op 16 november 1994 in werking getreden.

11 — Zie mijn conclusies van 17 september 1996 in de zaken C-28/95, Leur-Bloem, en C-130/95, Giloy, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie.

territoriale wateren van de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) is verboden voor alle commercieel verkeer. Uit de tekst en de context van deze bepalingen is niettemin duidelijk, dat het betrokken verbod niet beperkt is tot het daadwerkelijk binnenvaren van de Joegoslavische territoriale wateren.

31. Zowel de resolutie als de verordening verbiedt het binnenvaren van de Joegoslavische territoriale wateren voor commercieel verkeer. Dit verbod betekent, dat geen daadwerkelijk binnenvaren mag plaatsvinden. Wil het verbod doel treffen, dient dus het binnenvaren voor commercieel verkeer te worden belet. Ter uitvoering van het verbod vereisen de resolutie en de verordening bijgevolg, dat vaartuigen worden aangehouden wanneer duidelijk is dat zij koers zetten naar de Joegoslavische territoriale wateren. Er lijkt geen twijfel over te bestaan, dat dit bij de Lido II het geval was.

32. Ebony Maritime en Loten Navigation maken evenwel een onderscheid tussen de uitvoering van het embargo en het opleggen van sancties voor daadwerkelijke schendingen. Zij zijn van oordeel, dat uitvoering telkens mogelijk is wanneer een inbreuk kan worden voorkómen, maar dat sancties enkel mogen worden opgelegd wanneer een schending is vastgesteld.

33. Ik ben er niet van overtuigd, dat in casu een dergelijk onderscheid kan worden gemaakt. Het lijkt kunstmatig om een onderscheid te maken tussen het daadwerkelijk binnenvaren van de Joegoslavische territoriale wateren en gedragingen van een schip die wijzen op een duidelijke intentie om de wateren binnen te varen. Dit geldt te meer gezien de doelstellingen van de resolutie en de verordening. Zoals ik reeds heb opgemerkt, was de resolutie bedoeld om zo ruim mogelijk te worden toegepast. Zij beoogde een verscherping van het embargo tegen de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro). In mijn conclusie in de zaak Bosphorus heb ik de nadruk gelegd op het grote algemene belang dat op het spel stond, en het Hof heeft in zijn arrest hetzelfde gedaan. [12] Opdat het embargo doeltreffend was, werd het onontbeerlijk geacht om het binnenvaren van de Joegoslavische territoriale wateren voor ieder commercieel verkeer te beletten. [13] Om schendingen te voorkómen, moet het mogelijk zijn zowel daadwerkelijke schendingen als pogingen daartoe te bestraffen. Indien enkel daadwerkelijke schendingen werden bestraft, zou dit veel minder afschrikkend zijn. Het lijkt voor de hand liggend, dat het embargo veel minder doeltreffend zou zijn indien enkel straffen konden worden opgelegd aan schepen die de Joegoslavische territoriale wateren reeds zijn binnengevaren: zodra een schip deze wateren voor commercieel verkeer is binnengevaren, zou het veel moeilijker en gevaarlijker zijn om de naleving van het embargo af te dwingen. Hoewel de NAVO-WEU-strijdkrachten het recht van achtervolging in deze wateren hebben gekregen [14], zou een achtervolging kunnen leiden tot botsingen met strijdkrachten van de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro). Het betrokken verbod moet daarom aldus worden uitgelegd,

12 — Aangehaald in voetnoot 1, r. o. 26.

13 — Zie M. P. Scharf en J. L. Dorosin, „Interpreting UN sanctions: the rulings and role of the Yugoslavia Sanctions Committee", *Brooklyn Journal of International Law*, 1993, blz. 771, inzonderheid blz. 809 en 810.

14 — Zie paragraaf 29 van resolutie 820 (1993) en paragraaf 12 van resolutie 787 (1992).

dat het ook ziet op gedragingen van een schip die wijzen op een duidelijke intentie om de Joegoslavische territoriale wateren voor commercieel verkeer binnen te varen. Zoals de Franse regering heeft opgemerkt, zouden de bepalingen bij een andere uitlegging hun nuttig effect verliezen. Ik concludeer, dat pogingen om het embargo te schenden, evenzeer verboden en strafbaar zijn als daadwerkelijke schendingen.

34. Deze uitlegging wordt bevestigd door artikel 1, lid 1, sub d, van de verordening, dat alle activiteiten verbiedt die ten doel of tot gevolg hebben dat de in onder meer artikel 1, lid 1, sub c, bedoelde verrichtingen rechtstreeks of onrechtstreeks worden bevorderd. Mijns inziens zou het op basis van die bepaling mogelijk zijn om maatregelen te nemen tegen schepen die goederen naar de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) willen vervoeren, zelfs wanneer zij nog steeds in een haven op enige afstand van de republiek zijn, indien vaststaat dat het schip voor commercieel verkeer op weg is naar de Joegoslavische territoriale wateren en er dus sprake is van een poging tot schending van het embargo.

35. Loten Navigation en Ebony Maritime betogen in het onderhavige geval, dat de Lido II door overmacht koers zette naar de Montenegrijnse kust. Artikel 2, sub f, van de verordening sluit gevallen van overmacht uit van het verbod op het binnenvaren van de Joegoslavische territoriale wateren. De Consiglio di Stato lijkt evenwel van oordeel te zijn, dat het probleem van overmacht in het hoofdgeding niet aan de orde is en heeft geen vragen over deze bepaling voorgelegd. Dit punt kan derhalve onbesproken blijven.

36. Daarom concludeer ik, dat op de eerste en de tweede vraag dient te worden geantwoord, dat artikel 1, lid 1, sub c en d van de verordening niet alleen het daadwerkelijk binnenvaren van de territoriale wateren van de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) voor alle commercieel verkeer verbiedt, maar ook geldt wanneer er voldoende redenen zijn om aan te nemen, dat een vaartuig koers zet naar deze wateren met het oog op commercieel verkeer.

37. De in de eerste twee vragen aan de orde gestelde problematiek speelt evenwel ook een rol bij de derde vraag, die ik nu zal bespreken.

De derde vraag

38. Met zijn derde vraag wenst de Consiglio di Stato te vernemen, of een nationale bepaling die in geval van schending van een van de verbodsbepalingen van artikel 1 van de verordening voorziet in verbeurdverklaring van de door een van de in artikel 10, tweede alinea, van de verordening genoemde vervoermiddelen vervoerde lading, verenigbaar is met de verordening. Volgens artikel 10,

eerste alinea [15], stelt elke Lid-Staat de sancties op de inbreuken op de bepalingen van de verordening vast. In artikel 10, tweede alinea, wordt bepaald, dat wanneer is vastgesteld dat vaartuigen, vrachtvoertuigen, rollend materieel, luchtvaartuigen en vrachten de verordening hebben miskend, deze door de Lid-Staat waarvan de bevoegde autoriteiten deze in beslag hebben genomen of vasthouden, verbeurd kunnen worden verklaard.

39. De derde vraag lijkt deels te zijn ingegeven door wat duidelijk een vergissing in de Italiaanse versie van de verordening is. In tegenstelling tot de andere taalversies, maakt de Italiaanse versie in de tweede alinea van artikel 10 geen melding van de lading. De Italiaanse uitvoeringsregeling echter schrijft wel verbeurdverklaring voor van de lading die het embargo heeft geschonden, in overeenstemming met de andere taalversies van de verordening en ook met paragraaf 25 van de resolutie. Aangezien de verordening moet worden uitgelegd in het licht van de tekst in alle officiële talen [16], ligt het antwoord op de derde vraag voor de hand: verbeurdverklaring van de lading is verenigbaar met de verordening. Het wettigheidsbeginsel in strafzaken (nullum crimen, nulla poena sine lege) is hier kennelijk niet aan de orde, omdat de Italiaanse uitvoeringsregeling uitdrukkelijk voorziet in verbeurdverklaring. En aangezien de resolutie, de verordening en de Italiaanse wettelijke regeling in gelijkluidende bewoordingen zijn gesteld, behoeft niet te worden onderzocht, zoals sommige regeringen in hun schriftelijke opmerkingen hebben gedaan, of de verordening de kwestie van de strafsancties op uitputtende wijze regelt dan wel de nationale bevoegdheid integendeel onverlet laat.

40. Het kan niettemin nuttig zijn te bezien, of het gemeenschapsrecht voor verbeurdverklaring van de lading andere voorwaarden stelt dan die welke uitdrukkelijk in de verordening zijn vermeld.

41. Het Hof heeft zich reeds beziggehouden met de sanctie van verbeurdverklaring van goederen in de context van nationale controles op de uitvoer van strategische goederen. In het arrest Richardt en „Les Accessoires Scientifiques" [17] was de vraag aan de orde, of de niet-inachtneming van een nationale beperking van de doorvoer van goederen binnen de Gemeenschap ter bescherming van de externe veiligheid van een Lid-Staat kon worden bestraft met de verbeurdverklaring van deze goederen. Het Hof vestigde de aandacht op het evenredigheidsbeginsel en stipuleerde [18]:

„Het staat evenwel aan de nationale rechter om te beoordelen, of de ingestelde regeling in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, waarbij hij rekening dient te houden met alle omstandigheden van het

15 — Reeds aangehaald, in punt 8.

16 — Zie laatstelijk: arrest van 17 oktober 1996, zaak C-64/95, Lubella, Jurispr. 1996, blz. I-5105, r. o. 17.

17 — Arrest van 4 oktober 1991, zaak C-367/89, Jurispr. 1991, blz. I-4621.

18 — R. o. 25.

concrete geval, zoals de aard van het goed dat de staatsveiligheid kan bedreigen, de omstandigheden waarin de overtreding is begaan en de goede of kwade trouw van de ondernemer die de doorvoer wilde verrichten en die te dien einde over door een andere Lid-Staat afgegeven document beschikte."

42. In het arrest Leifer e. a., eveneens over nationale uitvoercontroles, herhaalde het Hof, dat de bevoegdheid tot het opleggen van strafsancties bij de Lid-Staten berust, maar dat deze strafsancties niet onevenredig mogen zijn aan het beoogde doel van openbare veiligheid. [19] Het Hof verwees opnieuw naar de voornoemde criteria. [20]

43. Het staat buiten twijfel, dat het evenredigheidsbeginsel in gevallen als het onderhavige in acht dient te worden genomen en dat de bevoegde nationale autoriteiten rekening moeten houden met de voornoemde criteria. In tegenstelling echter tot de aangehaalde gevallen, waarin de betrokken nationale wettelijke regeling van de gemeenschapsregels afweek, is de verbeurdverklaring waartoe in casu is besloten een sanctie wegens inbreuk op gemeenschapsrechtelijke regels die in de verordening zijn neergelegd. In deze omstandigheden zijn bijkomende beginselen van toepassing, die door het Hof in het arrest Commissie/Griekenland zijn aangegeven [21]:

„Dienaangaande zij opgemerkt, dat wanneer een gemeenschapsregeling geen specifieke strafbepaling met betrekking tot een overtreding bevat of daarvoor verwijst naar de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de Lid-Staten krachtens artikel 5 EEG-Verdrag verplicht zijn, alle passende maatregelen te nemen om de doeltreffende toepassing van het gemeenschapsrecht te verzekeren.

Daartoe dienen de Lid-Staten er met name op toe te zien, dat overtredingen van het gemeenschapsrecht onder gelijke materiële en formele voorwaarden worden bestraft als vergelijkbare en even ernstige overtredingen van het nationale recht. Zij zijn daarbij vrij in hun keuze van de op te leggen straffen, maar deze moeten wel doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn."

19 — Arrest van 17 oktober 1995, zaak C-83/94, Jurispr. 1995, blz. I-3231, r. o. 39.

20 — R. o. 40.

21 — Arrest van 21 september 1989, zaak 68/88, Jurispr. 1989, blz. 2965, r. o. 23 en 24. Zie ook arresten van 10 juli 1990, zaak C-326/88, Hansen, Jurispr. 1990, blz. I-2911, r. o. 17; 2 oktober 1991, zaak C-7/90, Vandevenne e. a., Jurispr. 1991, blz. I-4371, r. o. 11; 8 juni 1994, zaken C-382/92, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1994, blz. I-2435, r. o. 55 en C-383/92, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1994, blz. I-2479, r. o. 40; 26 oktober 1995, zaak C-36/94, Siesse, Jurispr. 1995, blz. I-3573, r. o. 20; 12 september 1996, gevoegde zaken 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 en C-157/95, Galotti e. a., Jurispr. 1996, blz. I-4345, r. o. 14, en 26 september 1996, zaak C-341/94, Allain, Jurispr. 1996, blz. I-4631, r. o. 24.

44. In het onderhavige geval zou bij de toepassing van deze beginselen rekening moeten worden gehouden met het grote algemene belang dat een doeltreffende uitvoering van het embargo tegen de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) heeft. Zoals het Hof in het arrest Bosphorus heeft overwogen, streeft de verordening een doel van fundamenteel algemeen belang voor de internationale gemeenschap na, dat erin bestaat dat een einde wordt gemaakt aan de staat van oorlog in het gebied en aan de massale schendingen van de mensenrechten en van het humanitaire recht in de Republiek Bosnië-Herzegovina. [22]

45. Ebony Maritime en Loten Navigation verwijzen ook naar de eerbiediging van de fundamentele rechten, die een integrerend en belangrijk deel vormen van de algemene rechtsbeginselen welker eerbiediging het Hof verzekert. [23] Zij vestigen inzonderheid de aandacht op het beginsel nulla poena sine culpa. Zij stellen, dat de Italiaanse bepaling de eigenaar van de lading sancties oplegt zonder enig bewijs van zijn schuld te eisen. Dit zou gelijkstaan met een stelsel van objectieve strafrechtelijke aansprakelijkheid.

46. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt niet duidelijk, of deze analyse van de Italiaanse regeling juist is. Een stelsel van objectieve strafrechtelijke aansprakelijkheid is hoe dan ook in beginsel niet onverenigbaar met het gemeenschapsrecht. In het arrest Hansen [24] erkende het Hof, dat een dergelijk stelsel gerechtvaardigd was ter uitvoering van de regels inzake rij- en rusttijden neergelegd in verordening (EEG) nr. 543/69 van de Raad van 25 maart 1969 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer. [25] Gelet op het veel grotere algemeen belang dat hier op het spel staat, zou een objectieve strafrechtelijke aansprakelijkheid dan ook aanvaardbaar zijn ter uitvoering van de verordening die in de onderhavige procedure aan de orde is.

47. Bij verbeurdverklaring kan zeker het eigendomsrecht aan de orde komen, hoewel het niet uitdrukkelijk is ingeroepen. Ook hier is de evenredigheid het essentiële criterium, waarbij in casu rekening moet worden gehouden met voornoemde doelstelling van algemeen belang. [26]

48. Het is de taak van de verwijzende rechter in het licht van voorgaande overwegingen te bepalen, of de verbeurdverklaring van de lading van de Lido II een passende maatregel was. In antwoord op de derde vraag kan echter worden gezegd, dat er klaarblijkelijk geen reden is om aan te nemen, dat een nationale bepaling die verbeurdverklaring voorschrijft, op zich onverenigbaar zou zijn met de verordening.

22 — Aangehaald in voetnoot 1, r. o. 26.

23 — Advies 2/94 van 28 maart 1996, Jurispr. 1996, blz. I-1759, punten 32 en 33.

24 — Aangehaald in voetnoot 21, r. o. 19. Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Van Gerven bij dit arrest, punten 11-15.

25 — PB 1969, L 77, blz. 49.

26 — Zie mijn conclusie in de zaak Bosphorus, aangehaald in voetnoot 1, punten 54-68.

Conclusie

49. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de vragen van de Consiglio di Stato te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 1, lid 1, sub c en d, van verordening (EEG) nr. 990/93 van de Raad verbiedt niet alleen het daadwerkelijk binnenvaren van de territoriale wateren van de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) voor alle commercieel verkeer, maar geldt eveneens wanneer er voldoende redenen zijn om aan te nemen, dat een vaartuig koers zet naar deze wateren met het oog op commercieel verkeer.

2) Een nationale bepaling die in geval van schending van een van de in artikel 1 van voornoemde verordening neergelegde verbodsbepalingen voorziet in verbeurdverklaring van de lading die door een van de in artikel 10, tweede alinea, van de verordening bedoelde vervoermiddelen wordt vervoerd, is in overeenstemming met de verordening."