CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS

apresentadas em 19 de Novembro de 1996 *

1. O presente processo é um dos quatro litígios submetidos à apreciação do Tribunal de Justiça, que dizem respeito à aplicação das sanções económicas contra a República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) no quadro da guerra na ex-Jugoslávia [1]. As referidas sanções incluíam uma proibição de entrada nas águas territoriais da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro), de qualquer tipo de tráfego comercial. A Loten Navigation Co. Ltd é proprietária do navio Lido II. A Ebony Maritime é proprietária, no todo ou em parte, da carga de produtos petrolíferos transportada pelo navio na época dos factos. O navio em questão é acusado de ter violado ou tentado violar a referida proibição: de facto, foi interceptado pelas forças da OTAN-UEO, que o rebocaram para o porto italiano de Brindisi, quando se preparava para entrar em águas territoriais jugoslavas. Nos litígios pendentes nos tribunais italianos competentes, ambas as sociedades negam ter violado a proibição em causa.

Contexto jurídico

2. Durante a guerra na ex-Jugoslávia, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adoptou várias resoluções, impondo aos Estados-Membros da ONU que tomassem várias medidas de embargo e outras sanções [2]. Na Resolução 757 (1992), adoptada em 30 de Maio de 1992, o Conselho de Segurança condenou a incapacidade de as autoridades da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) tomarem medidas eficazes para respeitar o disposto na Resolução 752 (1992), para que cessassem os combates na Bósnia-Herzegovina. Consequentemente, adoptou um embargo comercial e financeiro.

3. As medidas de embargo foram reforçadas pela Resolução 820 (1993), adoptada em 17 de Abril de 1993 (a seguir «resolução»). Assume especial importância para o presente litígio o n.º 25 da referida resolução, que dispõe que:

«todos os Estados imobilizarão, até que seja efectuado um inquérito, todos os navios, veículos de transporte de mercadorias, material circulante, aeronaves e cargas encontrados no seu território e que se suspeite terem sido ou serem utilizados em violação das Resoluções 713 (1991), 757 (1992) ou 787 (1992), ou da

* Língua original: inglês.

1 — V. acórdão proferido em 30 de Julho de 1996 no processo Bosphorus (C-84/95, Colect., p. I-3953); v. processos Centro-Com (C-124/95) e Racke (C-162/96), pendentes.

2 — V. igualmente as conclusões que apresentei em 30 de Abril de 1996 no processo Bosphorus, e em 24 de Setembro de 1996 no processo Centro-Com (já referidos na nota 1).

presente resolução, e se se provar que estão em infracção, esses navios, veículos de transporte de mercadorias, material circulante e aeronaves serão apreendidos e, consoante o caso, podem eles próprios tal como as suas cargas ser confiscados pelo Estado que os imobiliza».

4. Igual importância tem o n.° 28, no qual o Conselho de Segurança decidiu:

«proibir a entrada, nas águas territoriais da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro), de qualquer tipo de tráfego marítimo comercial, excepto quando tal seja autorizado, caso a caso, pelo comité instituído pela Resolução 724 (1991) ou em caso de força maior» [3].

5. A Comunidade adoptou várias medidas destinadas a implementar as resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança. As questões submetidas ao Tribunal de Justiça no presente processo dizem respeito ao Regulamento (CEE) n.° 990/93 do Conselho, de 26 de Abril de 1993, relativo ao comércio entre a Comunidade Económica Europeia e a República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) (a seguir «regulamento») [4], e à Decisão 93/235/CECA dos representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, de 26 de Abril de 1993, relativa ao comércio entre a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e a República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) (a seguir «decisão») [5].

6. Ao adoptar o regulamento, o Conselho pretendeu dar cumprimento ao reforço do embargo contra a República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) imposto pela resolução. O regulamento foi adoptado com base no artigo 113.° do Tratado e substituiu e revogou os anteriores regulamentos do Conselho respeitantes ao embargo [6].

3 — A propósito deste comité, v. n.os 11 e 46 das minhas conclusões no processo Bosphorus (já referido na nota 1).

4 — JO L 102, p. 14. O regulamento foi suspenso a partir de 27 de Fevereiro de 1996, nos termos do Regulamento (CE) n.° 462/96 do Conselho, de 11 de Março de 1996, que suspende o Regulamento (CEE) n.° 990/93 e o Regulamento (CE) n.° 2471/94 e revoga o Regulamento (CE) n.° 2472/94 e o Regulamento (CE) n.° 2815/95 no que respeita à suspensão das relações económicas e financeiras com a República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro), às zonas sob protecção das Nações Unidas na República da Croácia e às zonas da República da Bósnia-Herzegovina sob controlo das forças sérvias da Bósnia (JO L 65, p. 1).

5 — JO L 102, p. 17. A decisão foi suspensa a partir de 27 de Fevereiro de 1996, nos termos da Decisão 96/201/CECA dos representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, de 11 de Março de 1996, que suspende a Decisão 93/235/CECA e revoga a Decisão 95/510/CECA no que respeita à suspensão das relações económicas com a República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro), às zonas sob protecção das Nações Unidas na República da Croácia e às zonas da República da Bósnia-Herzegovina sob controlo das forças sérvias da Bósnia (JO L 65, p. 38).

6 — Regulamento (CEE) n.° 1432/92 do Conselho, de 1 de Junho de 1992, que proíbe as trocas comerciais entre a Comunidade Económica Europeia e as Repúblicas da Sérvia e do Montenegro (JO L 151, p. 4); Regulamento (CEE) n.° 2655/92 do Conselho, de 8 de Setembro de 1992, que limita a utilização do regime do transporte internacional de mercadorias a coberto de cadernetas TIR (convenção TIR) no que se refere às expedições efectuadas entre dois pontos situados na Comunidade Económica Europeia que devam atravessar o território das Repúblicas da Sérvia e do Montenegro (JO L 266, p. 26); Regulamento (CEE) n.° 2656/92 do Conselho, de 8 de Setembro de 1992, que fixa certas modalidades técnicas de aplicação do Regulamento (CEE) n.° 1432/92, que proíbe as trocas comerciais entre a Comunidade Económica Europeia e as Repúblicas da Sérvia e do Montenegro (JO L 266, p. 27).

7. No preâmbulo é referida a situação na ex-Jugoslávia, especialmente na Bósnia-Herzegovina, o papel desempenhado pela República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) e as várias resoluções do Conselho de Segurança. Afirma-se que:

«a Comunidade e os seus Estados-Membros decidiram recorrer a um instrumento comunitário, designadamente para garantir uma aplicação uniforme de algumas dessas medidas em toda a Comunidade».

8. A maior parte das disposições do regulamento reproduzem essencialmente as diversas medidas de embargo previstas nas referidas resoluções do Conselho de Segurança. Os artigos 1.°, n.° 1, 9.°, 10.° e 11.° têm aqui especial importância:

«*Artigo 1.°*

1. A partir de 26 de Abril de 1993, são proibidas as seguintes actividades:

a) Introdução no território da Comunidade de todas as mercadorias e produtos originários ou provenientes da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) ou em trânsito através desse país;

b) Exportação para a República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) ou o trânsito através desse país de todas as mercadorias e produtos originários ou provenientes da Comunidade ou em trânsito através desta;

c) Entrada de qualquer tipo de tráfego comercial nas águas territoriais da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro);

d) Qualquer actividade que tenha por objectivo ou efeito favorecer, directa ou indirectamente, as transacções referidas nas alíneas a), b) ou c);

e) A prestação de serviços não financeiros a qualquer pessoa ou organismo para efeitos de qualquer actividade económica exercida na República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro);

...

Artigo 9.°

Todas as embarcações, veículos de mercadorias, material circulante, aeronaves e cargas que se suspeite terem infringido ou infrinjam o disposto no Regulamento (CEE) n.° 1432/92 ou no presente regulamento serão apreendidos pelas autoridades competentes dos Estados-Membros, na pendência de um inquérito.

Artigo 10.°

Cada Estado-Membro determinará as sanções a impor em caso de infracção às disposições do presente regulamento.

Sempre que se verifique que as embarcações, veículos de mercadorias, material circulante, aeronaves e cargas infringiram o disposto no presente regulamento, poderão ser confiscados a favor do Estado-Membro cujas autoridades competentes os tenham apreendido.

Artigo 11.°

O presente regulamento é aplicável no território da Comunidade, incluindo o seu espaço aéreo, e em qualquer aeronave ou embarcação sujeita à jurisdição de um Estado-Membro, a qualquer pessoa singular, em qualquer outro local, que seja nacional de um Estado-Membro e a qualquer pessoa colectiva, em qualquer outro local, constituída ou registada nos termos da lei de um Estado-Membro.»

9. A decisão CECA é praticamente idêntica, com a única diferença importante de que a mesma se aplica, nos termos do artigo 1.°, alínea a), a «todas as mercadorias e produtos abrangidos pelo Tratado CECA».

10. Em Itália, a regulamentação adoptada em aplicação das disposições comunitárias consta essencialmente, no que diz respeito ao presente litígio, do artigo 2.°, n.ºs 2 e 3, alínea b), do Decreto-Lei n.° 144, de 15 de Maio de 1993, convertido na Lei n.° 230, de 16 de Julho de 1993 [7].

11. Por força destas disposições, os meios de transporte suspeitos de violarem o embargo podem ser imobilizados e inspeccionados para efeitos de inquérito pelas autoridades aduaneiras. Se, no seguimento dessa inspecção, se provar a violação das disposições comunitárias acima referidas, a autoridade competente ordena o confisco das mercadorias atingidas pelo embargo. Quando os meios de transporte não arvorem pavilhão italiano e não pertençam a um cidadão ou nacional italiano, a autoridade competente

7 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* n.° 166, de 17 de Julho de 1993.

confisca igualmente o meio de transporte, informando imediatamente de tal facto, através do Ministério dos Negócios Estrangeiros, o consulado do Estado em causa, para que este tome as medidas adequadas. E isto sem prejuízo do confisco ulterior do meio de transporte, se o Estado do pavilhão não velar, no prazo de vinte dias a contar da comunicação, pela retirada do meio de transporte depois de ter pago as despesas e assumido o compromisso de aplicar as sanções previstas pela resolução.

Matéria de facto e processo principal

12. Os factos podem ser resumidos do seguinte modo. O Lido II é um navio-cisterna que arvora pavilhão maltês; pertence à Loten Navigation Co. Ltd, sociedade maltesa. Em Abril de 1994, segundo parece, o navio zarpou do porto tunisino de La Skhira em direcção a Rijeka, Croácia, com uma carga de produtos petrolíferos, em parte (24 434 toneladas de «dirty gasoil»), destinada ao comprador Monteshell, em Trieste, e, quanto à restante carga (27 413 toneladas de gasolina «premium mogas»), ainda à espera de um comprador a encontrar na praça de Gibraltar, em conformidade com a prática comercial e marítima. A carga era propriedade, no todo ou em parte, da Ebony Maritime SA, uma sociedade de direito liberiano. À entrada do mar Adriático, o Lido II foi desviado pelas forças da OTAN-UEO para a «waiting area» do porto de Brindisi para ser inspeccionado, no âmbito das operações de fiscalização do respeito do embargo. Não tendo sido verificada qualquer irregularidade, na tarde de 30 de Abril de 1994, o navio deixou as águas italianas e partiu em direcção ao porto de Rijeka. Chegado à altura do promontório de Gargano, dirigiu-se no entanto para o porto albanês de Durazzo, pretensamente para embarcar uma âncora, em substituição da perdida quando de uma viagem anterior. Durante a noite de 30 de Abril para 1 de Maio, a água começou a entrar na sala das máquinas. O comandante fez vários pedidos de socorro, indicando que não podia controlar a inundação, nomeadamente devido à insuficiência das bombas que equipavam o navio e, por conseguinte, modificou posteriormente a rota em direcção à costa montenegrina mais próxima. Todavia, antes do Lido II entrar em águas territoriais jugoslavas, e quando ainda se encontrava no alto mar, um helicóptero das forças da OTAN-UEO poisou na ponte e um comando militar neerlandês assumiu o controlo do navio, que foi em seguida rebocado para o porto de Brindisi, onde foi posto à disposição das autoridades italianas.

13. Na sequência de inspecções e de verificações, tendo examinado a documentação e os registos do armador e do proprietário da carga, com base nos relatórios e pareceres dos organismos técnicos competentes, o Prefetto de Brindisi ordenou a apreensão do navio e o confisco da carga, em aplicação das sanções previstas pela lei italiana em caso de violação do embargo. Nas suas observações escritas, o Governo italiano expõe que as autoridades do Montenegro fizeram várias tentativas destinadas a obter a liberação do Lido II e da sua carga junto da Embaixada de Itália em Belgrado, porque a carga teria um interesse vital para o Montenegro. No entanto, na audiência, as recorrentes no

processo principal contestaram esta afirmação e declararam não ter tido acesso aos documentos pertinentes.

14. A Loten Navigation Company e a Ebony Maritime pediram a anulação da referida decisão do Prefetto no Tribunale amministrativo regionale della Puglia. Por decisão proferida em 6 de Dezembro de 1994, o referido Tribunale negou provimento aos recursos. As duas sociedades pedem agora ao Consiglio di Stato a anulação da decisão do Tribunale. Este órgão jurisdicional, considerando ser necessária para a resolução do litígio uma interpretação do regulamento e da decisão, colocou ao Tribunal de Justiça as seguintes questões:

«1) O artigo 1.°, alínea c), da Decisão 93/235/CECA dos representantes dos Estados-Membros reunidos no Conselho, de 26 de Abril de 1993, relativa ao comércio entre a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e a República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro), e o artigo 1.°, alínea c), do Regulamento (CEE) n.° 990/93 do Conselho, de 26 de Abril de 1993, relativo ao comércio entre a Comunidade Económica Europeia e a República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro), devem ser interpretados no sentido de que constitui violação da proibição neles enunciada apenas um comportamento que consiste na entrada efectiva nas águas territoriais da República Federativa da Jugoslávia de um navio ou outro meio de transporte que transporte mercadorias destinadas ao comércio na referidas águas territoriais, ou, pelo contrário, é abrangido nessa previsão normativa um comportamento assumido em águas internacionais que, em virtude das modalidades concretas da sua concepção e realização, faz fundadamente presumir que o navio ou outro meio de transporte se encontra em rota para as águas territoriais referidas, com o propósito de tráfego comercial?

2) Os artigos 1.°s, alínea d), da decisão e do regulamento, já referidos, na parte em que proíbem qualquer actividade que tenha por objecto ou efeito favorecer, directa ou indirectamente, a promoção das transacções referidas na alínea c), incluem ou não na própria previsão também a navegação em águas internacionais de um navio ou outro meio de transporte que transporte mercadorias presumivelmente destinadas ao tráfego comercial nas águas territoriais da República Federativa da Jugoslávia?

3) É ou não compatível com a regulamentação comunitária, e em especial com o artigo 10.°, primeiro e segundo parágrafos, da referida decisão e regulamento, uma norma nacional que preveja expressamente, no caso de verificação da violação de qualquer das proibições a que se referem os artigos 1.°s, já referidos, o confisco — obrigatório ou facultativo — da carga transportada por qualquer dos meios de transporte referidos no mesmo artigo 10.°, segundo parágrafo?»

15. Foram apresentadas observações escritas pelas recorrentes no processo principal, pelos Governos italiano, francês e do Reino Unido, bem como pela Comissão, que se encontravam todos igualmente representados na audiência.

Questões preliminares

16. Antes de abordar as questões suscitadas pelo Consiglio di Stato, convém examinar dois pontos preliminares.

17. Em primeiro lugar, como a Comissão salientou, a decisão não parece aplicar-se ao caso de figura. Não foi sugerido que o Lido II tenha transportado outra coisa além de produtos petrolíferos, e as trocas comerciais de produtos petrolíferos são abrangidas não pelo Tratado CECA mas pelo Tratado CE. Na análise que se segue, tratarei portanto apenas do regulamento, estando a decisão, de qualquer modo, formulada em termos idênticos.

18. Em segundo lugar, o Governo do Reino Unido sustenta que o regulamento não se aplica no caso de figura, e o Governo francês subscreveu este argumento na audiência. O Governo italiano suscitou igualmente certas dúvidas sobre a aplicação do regulamento, nas suas observações escritas e na audiência. A argumentação do Governo do Reino Unido funda-se no artigo 11.° do regulamento, nos termos do qual o mesmo se aplica no território da Comunidade e em qualquer aeronave ou embarcação sujeita à jurisdição de um Estado-Membro, a qualquer pessoa singular, em qualquer outro local, que seja nacional de um Estado-Membro e a qualquer pessoa colectiva, em qualquer outro local, constituída ou registada nos termos da lei de um Estado-Membro. Como ficou provado no âmbito do processo principal, tanto a Ebony Maritime como a Loten Navigation Co. são sociedades não comunitárias, e o navio Lido II arvora pavilhão maltês. Além disso, no momento da assunção do seu controlo pelas forças da OTAN-UEO, o navio encontrava-se no alto mar, e o órgão jurisdicional de reenvio não sugeriu que nacionais ou sociedades comunitárias tenham estado envolvidos na alegada violação do regulamento. O Governo do Reino Unido sustenta que o regulamento só se aplica nos seguintes casos: i) nas águas territoriais dos Estados-Membros; ii) a navios sujeitos à jurisdição de um Estado-Membro; iii) a indivíduos que sejam nacionais de um Estado-Membro, e iv) a empresas constituídas sob a forma de sociedades ou outra nos termos da lei de um Estado-Membro. Por conseguinte, não se aplicaria no presente caso. Se bem que o despacho de reenvio não suscite este problema, parece-me no entanto útil abordar o mesmo, a fim de ajudar o juiz *a quo* a decidir do litígio submetido à sua apreciação.

19. Nas suas observações escritas, a Comissão, se bem que não aborde directamente o problema de jurisdição, considera que no caso de figura se verificou uma sucessão ininterrupta de acontecimentos, tendo uma parte ocorrido no interior do território comunitário. A Comissão afirma que, em violação do

regulamento, foram prestadas falsas declarações quando da primeira inspecção no porto de Brindisi; salienta que a carga se destinava em parte a uma empresa comunitária, a Monteshell em Trieste; por fim, sustenta que a alegada violação é abrangida pelo artigo 1.°, n.° 1, alínea b), do regulamento, que proíbe a exportação para a República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) ou o trânsito por esta última de todos os produtos de base e produtos originários ou em proveniência da Comunidade ou tendo transitado por esta última. Estas observações baseiam-se, no entanto, em factos e disposições não mencionadas no despacho de reenvio. Na audiência, a Comissão confirmou que, em sua opinião, o regulamento se aplica no caso concreto.

20. Parece-me claro que o regulamento se aplica pelo simples facto de que o Lido II foi rebocado para Brindisi depois de ter sido imobilizado pelas forças da OTAN-UEO. O regulamento foi adoptado a fim de dar seguimento à resolução do Conselho de Segurança. Resulta claramente dos objectivos e das disposições desta resolução que à mesma devia ser dada uma aplicação tão lata quanto possível. A resolução, que era dirigida à globalidade dos Estados-Membros das Nações Unidas, visava reforçar o embargo contra a República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro). Nos termos do n.° 13 da resolução, todos os Estados devem tomar medidas para impedir o desvio para o território da referida República de mercadorias e de produtos supostamente enviados para outros destinos. No n.° 19, o Conselho de Segurança:

«*recorda* aos Estados a importância de uma aplicação estrita das medidas impostas por força do capítulo VII da Carta e *pede-lhes* que tomem medidas contra as pessoas e as entidades que actuem em violação das medidas impostas pelas Resoluções 713 (1991), 757 (1992) e 787 (1992), bem como pela presente resolução, e que lhes apliquem sanções adequadas».

Por força do referido n.° 25 [8], todos os Estados são obrigados a imobilizar, nomeadamente, todos os navios que tenham sido encontrados no seu território e que se suspeite terem sido utilizados em violação do embargo.

21. É incontestável, em minha opinião, que o regulamento deve ser interpretado à luz das resoluções do Conselho de Segurança e nomeadamente da Resolução 820 (1993). Daqui resulta que o regulamento exige uma interpretação que garanta a plena eficácia das sanções. Mas esta conclusão parece-me resultar também claramente do próprio teor do regulamento.

8 — No n.° 3 das presentes conclusões.

22. O artigo 11.° dispõe que o regulamento é aplicável «no território da Comunidade». Ora, foi precisamente esse o caso: o regulamento é aplicado pelas autoridades italianas no interior do seu território. Sempre de acordo com as disposições do artigo 11.°, o regulamento é aplicável a um navio «sujeito à jurisdição de um Estado-Membro», e não foi dito que o navio tenha sido abusivamente colocado sob a jurisdição do Estado-Membro em questão. O artigo 11.° não tem, por conseguinte, por efeito restringir o âmbito de aplicação do regulamento; faz corresponder exactamente o âmbito de aplicação à jurisdição dos Estados-Membros por força do direito internacional.

23. Por outro lado, a proibição cuja pretensa violação implica a aplicação do regulamento aplica-se igualmente fora do território da Comunidade, e isto por necessidade, dado que o artigo 1.°, n.° 1, alínea c), do regulamento proíbe a entrada nas águas territoriais jugoslavas, que ocorrerá normalmente fora do território da Comunidade. Esta proibição, além disso, abrange «qualquer tipo de tráfego comercial»; não é limitada aos navios que arvorem pavilhão de um Estado-Membro.

24. De igual modo, o artigo 9.° do regulamento prevê que *todos* os navios — e não apenas os que arvorem pavilhão de um Estado-Membro — suspeitos de terem violado o regulamento serão apreendidos pelas autoridades competentes dos Estados-Membros na pendência do inquérito.

25. Se se admitisse que certos Estados-Membros poderiam não aplicar o regulamento em casos como o de figura, correr-se-ia o sério risco de serem incapazes de dar execução às sanções previstas pelas Nações Unidas. Se os Estados-Membros determinassem, tal como exige o artigo 10.°, as sanções a impor no caso de violação do regulamento, poderiam ser incapazes de impor as mesmas quando um navio entregue às suas autoridades não arvore pavilhão de um Estado-Membro. Ora, não me parece ser este o objectivo prosseguido pelo regulamento.

26. Todavia, independentemente destas considerações, resulta claramente, como sugeri, da própria redacção do regulamento que este abrange não só os navios arvorando pavilhão de um Estado-Membro, ou os navios que sejam propriedade de nacionais ou de empresas de um Estado-Membro, mas igualmente todo e qualquer navio que seja encontrado no território de um Estado-Membro. Esta interpretação parece-me confirmada pelo acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça no processo Bosphorus [9], se bem que o problema da jurisdição não tenha sido expressamente suscitado nesse processo. O regulamento foi então considerado aplicável a uma aeronave pertencente à companhia aérea nacional jugoslava, que estava locada a uma companhia turca e registada na Turquia, apenas porque esta aeronave se encontrava estacionada no aeroporto de Dublim.

9 — Já referido na nota 1.

27. Não se pode objectar que esta interpretação do regulamento colide com regras ou princípios do direito internacional, como o princípio da liberdade do alto mar, consagrados nos artigos 87.° e 92.° da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar [10]. Como o Governo francês salienta nas suas observações escritas, as medidas adoptadas pelo Conselho de Segurança nos termos do capítulo VII da Carta das Nações Unidas vinculam os Estados que sejam membros da Organização (v. artigo 25.° da Carta), e o artigo 103.° da Carta dispõe que:

«Em caso de conflito entre as obrigações dos membros das Nações Unidas impostas pela presente Carta e as suas obrigações derivadas de qualquer outro acordo internacional, prevalecerão as primeiras.»

Uma vez que as sanções contra a República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) constantes das resoluções se destinavam manifestamente a ter uma aplicação tão ampla quanto possível, a sua execução deve prevalecer sobre o princípio da liberdade do alto mar.

28. Por conseguinte, concluo que o regulamento se aplica ao caso *sub judice*. Convém acrescentar que, se o regulamento não fosse aplicável, o Tribunal não seria, em minha opinião, competente para decidir das questões de fundo que lhe foram colocadas, porque as mesmas se inseririam num contexto escapando ao âmbito de aplicação do regulamento [11].

Quanto às primeira e segunda questões

29. Através das primeira e segunda questões, o órgão jurisdicional de reenvio pretende essencialmente saber se o artigo 1.°, n.° 1, alíneas c) e d), do regulamento deve ser interpretado no sentido de que só a entrada efectiva de tráfego comercial nas águas territoriais da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) é proibida, ou no sentido de que a proibição se aplica igualmente na presença de elementos que levem razoavelmente a pensar que um navio se dirige para estas águas para efeitos de um tráfego comercial.

30. Como foi exposto, o regulamento deve ser interpretado à luz das resoluções do Conselho de Segurança a que deve dar execução, ou seja, nomeadamente a Resolução 820 (1993). O próprio texto do n.° 28 desta resolução não é mais útil que o do artigo 1.°, n.° 1, alínea c), do regulamento, porque está redigido em termos similares, a fim: «de proibir a entrada nas águas territoriais da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e

10 — Assinada em Montego Bay, em 10 de Dezembro de 1982. A convenção entrou em vigor em 16 de Novembro de 1994.

11 — V. as minhas conclusões apresentadas em 17 de Setembro de 1996 nos processos Leur-Bloem (C-28/95) e Giloy (C-130/95), ainda não publicadas na Colectânea.

Montenegro) de qualquer tipo de tráfego comercial marítimo...». Apesar disso, resulta claramente do teor e do contexto destas disposições que a proibição em questão não se limita à entrada efectiva nas águas territoriais jugoslavas.

31. Tanto a resolução como o regulamento proíbem a entrada de tráfego comercial nas águas territoriais jugoslavas. Esta proibição implica que não se verifique a entrada efectiva. Para que a proibição seja eficaz, deve-se portanto necessariamente evitar que o tráfego comercial entre nas águas territoriais. Daqui resulta que, para efeitos da execução da proibição, a resolução e o regulamento exigem a apreensão dos navios quando seja manifesto que os mesmos se dirigem para as águas territoriais jugoslavas. Ora, parece não haver dúvidas que tal foi o caso no que diz respeito ao Lido II.

32. A Ebony Maritime e a Loten Navigation Co. fazem, no entanto, uma distinção entre a implementação do embargo e a imposição de sanções no caso de violações efectivas. Consideram que a implementação do embargo é possível sempre que possa ser evitada uma violação, mas que só podem ser impostas sanções se for provada uma violação.

33. Não estou convencido que tal distinção seja possível no caso concreto. Parece artificial distinguir entre a entrada efectiva nas águas territoriais jugoslavas e o comportamento de um navio que revele a intenção manifesta de penetrar nessas águas. Tal é especialmente verdade atendendo aos objectivos da resolução e do regulamento. Como já observei, a resolução destinava-se a ter uma aplicação tão lata quanto possível. Tinha por finalidade reforçar o embargo contra a República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro). Nas minhas conclusões apresentadas no processo Bosphorus, sublinhei a importância do interesse público em jogo e, aliás, o Tribunal confirmou-o igualmente no seu acórdão [12]. Para que o embargo seja eficaz, afigurou-se indispensável impedir a entrada de qualquer tipo de tráfego comercial nas águas territoriais jugoslavas [13]. A prevenção das violações pressupõe a possibilidade de aplicar sanções tanto às tentativas como às violações efectivas. A imposição de sanções unicamente nesta última hipótese revelar-se-ia claramente menos dissuasiva. Parece, com efeito, evidente que o embargo seria claramente menos eficaz se as sanções só fossem aplicáveis aos navios que já penetraram nas águas territoriais jugoslavas: a partir do momento em que o tráfego comercial já tenha entrado nas mesmas, a aplicação do embargo torna-se muito mais difícil e perigosa. Se bem que tenha sido conferido às forças da OTAN-UEO o direito de perseguição no interior destas águas [14], tal perseguição era susceptível de provocar escaramuças com as forças da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro). A proibição em questão deve assim ser interpretada no sentido de que abrange o comportamento de um navio que revele uma intenção manifesta de entrar nas águas territoriais jugosla-

12 — Já referido na nota 1, n.° 26

13 — V. Scharf, M. P.; Dorosin, J. L. — «Interpreting UN sanctions: the rulings and role of the Yugoslavia Sanctions Committee», *Brooklyn Journal of International Law* (1993), p. 771, especialmente pp. 809 e 810.

14 — V. n. ° 29 da Resolução 820 (1993) e n.° 12 da Resolução 787 (1992).

vas para efeitos de um tráfego comercial. Como o Governo francês sublinha, qualquer outra interpretação privaria de efeito útil as disposições em questão. Concluo portanto que as tentativas de violação do embargo são proibidas e puníveis nos mesmos termos que as violações efectivas.

34. Esta interpretação é apoiada pelas disposições do artigo 1.°, n.° 1, alínea d), do regulamento, que proíbem qualquer actividade que tenha por objectivo ou efeito favorecer, directa ou indirectamente, as transacções referidas, designadamente, no artigo 1.°, n.° 1, alínea c). Considero que, com fundamento nesta disposição, seria possível intervir contra navios que tivessem a intenção de transportar mercadorias para a República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro), quando os mesmos se encontram ainda num porto a alguma distância desta República, se se provar que o navio em questão se dirigia para as águas territoriais jugoslavas para efeitos de um tráfego comercial, e que se verifica neste caso uma tentativa de violação do embargo.

35. No caso concreto, a Loten Navigation Co. e a Ebony Maritime alegam que o Lido II foi obrigado a mudar de rota em direcção à costa montenegrina por razões de força maior. O artigo 2.°, alínea f), do regulamento exclui os casos de força maior do âmbito de aplicação da proibição de entrar nas águas territoriais jugoslavas. Todavia, o Consiglio di Stato parece considerar que a questão de força maior não se coloca no processo principal e não submeteu qualquer questão relativa a esta disposição. Assim, não há que abordar este ponto.

36. Concluo portanto que convém responder às primeira e segunda questões no sentido de que o artigo 1.°, n.° 1, alíneas c) e d), do regulamento não apenas proíbe a entrada efectiva de tráfego comercial nas águas territoriais da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro), mas aplica-se igualmente em presença de elementos que levem razoavelmente a pensar que o navio se dirige para as referidas águas territoriais para efeitos de um tráfego comercial.

37. Os problemas suscitados pelas primeira e segunda questões estão no entanto igualmente relacionados com a terceira questão, que abordarei em seguida.

Quanto à terceira questão

38. Através da sua terceira questão, o Consiglio di Stato pretende saber se uma disposição nacional que prevê, em caso de violação de uma das proibições previstas no artigo 1.° do regulamento, o confisco da carga transportada por um dos meios de transporte referidos no artigo 10.°, segundo parágrafo, do regulamento é ou não compatível com

este. O artigo 10.° dispõe, no seu primeiro parágrafo [15], que cada Estado-Membro determina as sanções a impor em caso de violação das disposições do regulamento. Dispõe, além disso, no segundo parágrafo, que, sempre que se verifique que as embarcações, veículos de mercadorias, material circulante, aeronaves e cargas infringiram o disposto no regulamento, podem ser confiscados pelo Estado-Membro cujas autoridades competentes os tenham apreendido.

39. A terceira questão parece dever-se em parte ao que se afigura ser manifestamente um erro na versão italiana do regulamento. Com efeito, diferentemente de todas as outras versões linguísticas, esta versão não menciona as cargas no segundo parágrafo do artigo 10.° Todavia, a legislação italiana de execução prescreve, em conformidade com as outras versões linguísticas do regulamento, e na verdade em conformidade com o n.° 25 da resolução, o confisco das cargas que violaram o embargo. Uma vez que o regulamento deve ser interpretado à luz de todas as versões linguísticas [16], a resposta à terceira questão é evidente: o confisco da carga é compatível com o regulamento. O princípio da legalidade em matéria penal (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) não entra aqui manifestamente em linha de conta, uma vez que a legislação italiana de execução prevê expressamente o confisco. Além disso, uma vez que a resolução, o regulamento e a legislação italiana se encontram redigidos em termos similares, não é necessário examinar, como fizeram alguns dos Governos que apresentaram observações, se o regulamento rege de modo exaustivo o problema das sanções penais ou, pelo contrário, não afecta as competências nacionais na matéria.

40. Pode, no entanto, ter alguma utilidade examinar se o direito comunitário impõe condições, para além das expressamente enunciadas no regulamento, em matéria de confisco das cargas.

41. O Tribunal de Justiça teve a ocasião de se pronunciar sobre a sanção consistindo em confiscar mercadorias no contexto de controlos nacionais sobre a exportação de mercadorias de natureza estratégica. No processo Richardt e «Les Accessoires Scientifiques» [17], colocava-se a questão de saber se ao não respeito de uma restrição nacional ao trânsito intracomunitário de mercadorias, visando proteger a segurança externa de um Estado-Membro, podia ser aplicada a sanção do confisco de tais mercadorias. O Tribunal de Justiça chamou a atenção para o princípio da proporcionalidade, sublinhando que [18]:

«... é ao órgão jurisdicional nacional que compete apreciar se o regime instaurado respeita o princípio da proporcionalidade, tendo em conta todos os elementos de cada processo, tais como a natureza da mercadoria

15 — Já referido, n.° 8.

16 — V., em último lugar, acórdão de 17 de Outubro de 1996, Lubella (C-64/95, Colect., p. I-5105).

17 — Acórdão de 4 de Outubro de 1991 (C-367/89, Colect., p. I-4621).

18 — No n.° 25 do acórdão.

susceptível de fazer perigar a segurança do Estado, as circunstâncias em que a infracção foi cometida e a boa ou má fé do operador que pretendia proceder ao trânsito e que dispunha para esse fim de documentos emitidos por um outro Estado-Membro».

42. No acórdão de 17 de Outubro de 1995, Leifer e o., que dizia também respeito a controlos nacionais à exportação, o Tribunal de Justiça confirmou que, embora a faculdade de aplicar sanções penais seja da competência dos Estados-Membros, as penalidades previstas não podem ser desproporcionadas em relação à finalidade prosseguida da segurança pública [19]. O Tribunal de Justiça fez novamente referência aos critérios anteriores [20].

43. É indiscutível que o respeito do princípio da proporcionalidade se impõe em casos como o presente, e que as autoridades nacionais competentes devem ter em conta os referidos critérios. Todavia, diferentemente dos processos que acabei de evocar, nos quais a legislação nacional em causa derrogava as regras comunitárias, o confisco decidido no caso de figura é uma penalidade por infracção às regras do direito comunitário, instituídas pelo regulamento. Nestas circunstâncias, aplicam-se princípios suplementares, enunciados pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 21 de Setembro de 1989, Comissão/Grécia [21]:

«A este respeito, convém sublinhar que, quando uma regulamentação comunitária não contenha qualquer disposição específica que preveja uma sanção para o caso de ser violada ou remeta, nesse ponto, para as disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais, o artigo 5.° do Tratado impõe aos Estados-Membros que tomem todas as medidas adequadas para garantir o alcance e a eficácia do direito comunitário.

Para esse efeito, ao mesmo tempo que conservam a possibilidade de escolher as sanções, eles devem, designadamente, velar para que as violações do direito comunitário sejam punidas em condições, substantivas e de processo, análogas às aplicáveis às violações do direito nacional de natureza e importância semelhantes e que, de qualquer forma, confiram à sanção um carácter efectivo, proporcionado e dissuasivo.»

19 — C-83/94, Colect., p. I-3231, n.° 39.

20 — No n.° 40 do acórdão.

21 — 68/88, Colect., p. 2965, n.os 23 e 24. V., igualmente, acórdãos de 10 de Julho de 1990, Hansen (C-326/88, Colect., p. I-2911, n.° 17); de 2 de Outubro de 1991, Vandevenne e o. (C-7/90, Colect., p. I-4371, n.° 11); de 8 de Junho de 1994, Comissão/Reino Unido (C-382/92, Colect., p. I-2435, n.° 55); do mesmo dia, Comissão/Reino Unido (C-383/92, Colect., p. I-2479, n.° 40); de 26 de Outubro de 1995, Siesse (C-36/94, Colect., p. I-3573, n.° 20); de 12 de Setembro de 1996, Galloti e o. (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 e C-157/95, Colect., p. I-4345, n.° 14); e de 26 de Setembro de 1996, Allain (C-341/94, Colect., p. I-4631, n.° 24).

44. No caso concreto, estes princípios deviam ser aplicados tendo em conta o interesse público superior numa aplicação eficaz do embargo contra a República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro). Como o Tribunal precisou no acórdão Bosphorus, o regulamento prossegue um objectivo de interesse geral fundamental para a comunidade internacional, que consiste em pôr termo ao estado de guerra na região e às violações maciças dos direitos humanos e do direito internacional humanitário na República da Bósnia-Herzegovina [22].

45. A Ebony Maritime e a Loten Navigation Co. invocam igualmente o respeito dos direitos fundamentais, que fazem parte integrante dos princípios gerais de direito cujo respeito é garantido pelo Tribunal [23]. Mais especialmente, chamam a atenção para o princípio *nulla poena sine culpa*. Sustentam que a legislação italiana impõe sanções ao proprietário da carga, sem exigir a prova de culpa da sua parte. Este sistema equivale, em sua opinião, a um regime de responsabilidade penal objectiva.

46. O despacho de reenvio não contém elementos que permitam apreciar a razoabilidade desta análise da legislação italiana. De qualquer modo, um sistema de responsabilidade penal objectiva não é, em princípio, incompatível com o direito comunitário. No acórdão Hansen [24], o Tribunal admitiu que tal sistema era justificado para efeitos da aplicação das regras em matéria de tempo de condução e de períodos de repouso, impostas pelo Regulamento (CEE) n.º 543/69 do Conselho, de 25 de Março de 1969, relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários [25]. Daqui resulta que, atendendo ao interesse público muito mais importante que está em jogo, uma responsabilidade penal objectiva seria igualmente concebível no âmbito da execução do regulamento aqui em causa.

47. No que diz respeito ao confisco, o direito de propriedade deve sem dúvida ser tomado em consideração, se bem que não tenha sido expressamente invocado. Todavia, o critério essencial continua a ser o da proporcionalidade, que, no caso concreto, devia ter em conta o objectivo de interesse geral a que atrás fiz referência [26].

48. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar, à luz destas considerações, se o confisco da carga do Lido II era uma medida adequada. Todavia, não existe manifestamente motivo para pensar, em resposta à terceira questão, que uma disposição de direito nacional que prevê o confisco é, em si, incompatível com o regulamento.

22 — Acórdão já referido na nota 1 (n.º 26).

23 — Parecer 2/94, de 28 de Março de 1996 (Colect., p. I-1759, n.os 32 e 33).

24 — Já referido na nota 21 (n.º 19). V. igualmente as conclusões do advogado-geral W. Van Gerven apresentadas nesse processo (n.os 11 a 15).

25 — JO L 77, p. 49; EE 07 F1 p. 116.

26 — V. as minhas conclusões apresentadas no processo Bosphorus, já referido na nota 1 (n.os 54 a 68).

Conclusão

49. Por conseguinte, considero que convém responder do seguinte modo às questões colocadas pelo Consiglio di Stato:

«1) O artigo 1.°, n.° 1, alíneas c) e d), do Regulamento (CEE) n.° 990/93 do Conselho, de 26 de Abril de 1993, relativo ao comércio entre a Comunidade Económica Europeia e a República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro), não proíbe apenas a entrada efectiva de qualquer tráfego de carácter comercial nas águas territoriais da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro), mas aplica-se igualmente em presença de elementos que levem razoavelmente a pensar que um navio se dirige para as referidas águas territoriais para efeitos de um tráfego comercial.

2) Uma disposição de direito nacional que prevê, em caso de violação de uma das proibições previstas no artigo 1.° do regulamento acima mencionado, o confisco da carga transportada por um dos meios de transporte referidos no artigo 10.°, segundo parágrafo, do referido regulamento é compatível com esse mesmo regulamento.»