FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT FRANCIS G. JACOBS

föredraget den 19 november 1996 *

1. Detta mål är ett av fyra mål som hänskjutits till domstolen och som rör genomförandet av ekonomiska sanktioner mot Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) i samband med kriget i före detta Jugoslavien. [1] Sanktionerna omfattade ett förbud mot tillträde till Federala republiken Jugoslaviens (Serbien och Montenegro) territorialvatten för all kommersiell trafik. Loten Navigation Company äger fartyget Lido II. Ebony Maritime var ägare eller delägare till den last av petroleumprodukter som fartyget var lastat med vid tiden för omständigheterna i målet. Fartyget misstänks ha överträtt eller sökt överträda det ovannämnda förbudet. Det stod i begrepp att tillträda jugoslaviskt territorialvatten då det hindrades av NATO/VEU-styrkor som bogserade det till den italienska hamnen Brindisi. Båda företagen har i förfaranden vid behöriga italienska domstolar bestridit att förbudet överträtts.

Rättsliga bestämmelser

2. Under kriget i före detta Jugoslavien antog Förenta nationernas säkerhetsråd ett antal resolutioner, enligt vilka det fordrades att medlemsstaterna i Förenta nationerna vidtog ett antal åtgärder beträffande embargo och andra sanktioner. [2] I resolution 757 (1992), som antogs den 30 maj 1992, fördömde säkerhetsrådet att myndigheterna i Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) inte hade vidtagit effektiva åtgärder för att uppfylla kraven i resolution 752 (1992), att striderna skulle upphöra i Bosnien och Hercegovina. Därför införde säkerhetsrådet ett handelsembargo och ett finansiellt embargo.

3. Embargot förstärktes genom resolution 820 (1993), som antogs den 17 april 1993 (nedan kallad resolutionen). Punkt 25 i denna resolution är av omedelbar relevans för detta mål. Där föreskrivs följande:

"[a]lla stater skall i avvaktan på att en undersökning görs ta i förvar alla fartyg ... och last som upptäckts på deras territorium och som misstänks ha brukats eller brukas i strid med resolutionerna 713 (1991), 757 (1992) och 787 (1992) eller denna resolution, och dessa

* Originalspråk: engelska.

1 — Se dom av den 30 juli 1996 i mål C-84/95, Bosphorus (REG 1996, s. I-3953), samt mål C-124/95, Centro-Com, och C-162/96, Racke, vilka ännu inte avgjorts.

2 — Se även mitt förslag till avgörande av den 30 april 1996 i målet Bosphorus och mitt förslag till avgörande av den 24 september 1996 i målet Centro-Com, vilka båda omnämns i fotnot 1 ovan.

fartyg skall ... om det fastställs att de gjort sig skyldiga till överträdelser ... beslagtas samt i förevarande fall jämte sin last förverkas av den stat som tagit dem i förvar".

4. Av lika stor betydelse är punkt 28, i vilken säkerhetsrådet beslutade

"att förbjuda all kommersiell sjöfart att tillträda Federala republiken Jugoslaviens (Serbien och Montenegro) territorialvatten förutom då tillstånd givits, vilket sker från fall till fall, av den kommitté som upprättades genom resolution 724 (1991) eller vid fall av *force majeure*". [3]

5. Gemenskapen vidtog ett antal åtgärder som syftade till att genomföra de resolutioner som säkerhetsrådet antagit. De frågor som hänskjutits till domstolen i förevarande mål rör rådets förordning (EEG) nr 990/93 av den 26 april 1993 om handel mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) (nedan kallad förordningen), [4] och beslut 93/235/EKSG av företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, av den 26 april 1993 om handeln mellan Europeiska kol-och stålgemenskapen och Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) (nedan kallat beslutet). [5]

6. Genom att anta förordningen sökte rådet genomföra den förstärkning av embargot mot Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) som föreskrevs i resolution 820 (1993). Förordningen grundades på artikel 113 i fördraget och ersatte och upphävde tidigare rådsförordningar om embargot. [6]

3 — Se beträffande denna kommitté punkterna 11 och 46 i mitt förslag till avgörande i målet Bosphorus som nämns i fotnot 1 ovan.

4 — EGT L 102, 1993, s. 14. Förordningen har tills vidare upphävts med verkan från den 27 februari 1996, enligt rådets förordning (EG) nr 462/96 av den 11 mars 1996 om att tills vidare upphäva förordningarna (EEG) nr 990/93 och (EG) nr 2471/94 och att upphäva förordningarna (EG) nr 2472/94 och (EG) nr 2815/95 om att avbryta de ekonomiska och finansiella förbindelserna med Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro), de områden i Republiken Kroatien som står under Förenta nationernas beskydd och de områden i Republiken Bosnien-Hercegovina som kontrolleras av bosnienserbiska styrkor, EGT L 65, 1996, s. 1.

5 — EGT L 102, 1993, s. 17 [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå]. Beslutet har upphävts tills vidare med verkan från den 27 februari 1996 till följd av beslut 96/201/EKSG av företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, av den 11 mars 1996 om att tills vidare upphäva beslut 93/235/EKSG och att upphäva beslut 95/510/EKSG *om att avbryta de ekonomiska förbindelserna* med Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro), de områden i Republiken Kroatien som står under Förenta nationernas beskydd samt de områden i Republiken Bosnien-Hercegovina som kontrolleras av bosnienserbiska styrkor, EGT L 65, 1996, s. 38.

6 — Rådets förordning (EEG) nr 1432/92 av den 1 juni 1992 om förbud mot handel mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och republikerna Serbien och Montenegro, EGT L 151, 1992, s. 4; rådets förordning (EEG) nr 2655/92 av den 8 september 1992 om begränsning av användningen av tullkonventionen om internationell transport av gods upptaget i TIR-carneter (TIR-konventionen), beträffande försändelser mellan två platser i Europeiska ekonomiska gemenskapen som passerar genom republikerna Serbiens och Montenegros territorier, EGT L 226, 1992, s. 26; rådets förordning (EEG) nr 2656/92 av den 8 september 1992 om vissa tekniska frågor i samband med tillämpningen av förordning (EEG) nr 1432/92 om förbud mot handel mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och republikerna Serbien och Montenegro, EGT L 266, 1992, s. 27.

7. I ingressen hänvisas till läget i före detta Jugoslavien, särskilt i Bosnien-Hercegovina, till Federala republiken Jugoslaviens (Serbien och Montenegro) roll samt till säkerhetsrådets resolutioner. I ingressen anges följande:

"Gemenskapen och dess medlemsstater har kommit överens om att tillgripa en gemenskapshandling bland annat för att säkerställa att vissa av dessa åtgärder genomförs enhetligt över hela gemenskapen."

8. De flesta bestämmelserna i förordningen återger de olika åtgärder för embargo som återfinns i de ovannämnda resolutionerna från säkerhetsrådet. Artiklarna 1.1, 9, 10 och 11 är av relevans i förevarande mål:

"Artikel 1

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

a) Införsel på gemenskapens territorium av alla varor och produkter som har sitt ursprung i, kommer ifrån eller transiteras genom Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro).

b) Export till eller transit genom Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) av alla varor och produkter som har sitt ursprung i, kommer ifrån eller transiteras genom gemenskapen.

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

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

e) Tillhandahållande av icke-finansiella tjänster till person eller organ för affärer som genomförs i republikerna Serbien och Montenegro.

...

Artikel 9

Alla fartyg, fraktfordon, tåg, flygplan och all last som misstänks ha brutit mot eller bryta mot förordning (EEG) nr 1432/92 eller denna förordning skall tas i förvar av behöriga myndigheter i medlemsstaterna i avvaktan på undersökning.

Artikel 10

Varje medlemsstat skall bestämma vilka sanktioner som skall införas då bestämmelserna i [denna förordning] överträds.

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

Artikel 11

Denna förordning skall gälla på gemenskapens territorium, inbegripet dess luftrum och varje flygplan eller fartyg under en medlemsstats jurisdiktion och för varje person på annat håll som är medborgare i en medlemsstat och varje organ på annat håll som omfattas av eller som har bildats enligt en medlemsstats lagstiftning."

9. EKSG-beslutet är i stort sett identiskt med förordningen då den enda materiella skillnaden är att det enligt artikel 1 a är tillämpligt på "alla varor och produkter som omfattas av EKSG-fördraget".

10. Den lagstiftning som antogs i Italien, genom vilken de ovannämnda gemenskapsbestämmelserna genomfördes, återfinns huvudsakligen, enligt vad som är relevant i förevarande mål, i artikel 2.2 och 2.3 b i lagdekret nr 144 av den 15 maj 1993, som ändrats till lag nr 230 av den 16 juli 1993. [7]

11. Enligt dessa bestämmelser får ett transportmedel som misstänks överträda embargot stoppas och inspekteras i undersökningssyfte av tullmyndigheterna. Då sådana inspektioner visar att en överträdelse av de ovannämnda gemenskapsbestämmelserna skett skall den behöriga myndigheten beordra att den last som omfattas av embargot beslagtas. Då ett transportmedel inte för italiensk flagg och inte tillhör en person av italiensk nationalitet skall den behöriga myndigheten även beslagta transportmedlet och genom utrikesministeriet omedelbart lämna meddelande därom till det berörda landets konsulat, så att detta kan vidta lämpliga

7 — *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, nr 166 av den 17 juli 1993.

åtgärder. Detta gäller utan hinder av att transportmedlet därefter kan komma att beslagtas i fall då flaggstaten inte inom 20 dagar efter meddelandet transporterar bort det efter att ha betalat de kostnader som uppkommit och avgivit en försäkran att handla i enlighet med de sanktioner som fastlås i resolution 820 (1993).

Bakgrund och målet vid den nationella domstolen

12. Omständigheterna kan sammanfattas enligt följande. Lido II är ett tankfartyg som för maltesisk flagg. Det ägs av Loten Navigation Company Limited, ett maltesiskt bolag. Det förefaller som om fartyget under april månad år 1994 lämnade den tunisiska hamnen La Skhira för att gå mot Rijeka, Kroatien, med en last av dels petroleumprodukter (24 434 ton "dirty gasoil") avsedda för köparen Monteshell i Trieste, dels bensin (27 413 ton "premium mogas"), till vilken någon köpare ännu inte fanns. En sådan skulle emellertid i enlighet med handels-och sjöfartspraxis sökas i Gibraltar. Lasten ägdes till en del av Ebony Maritime SA, ett liberianskt bolag. Då Lido II tillträdde Adriatiska havet hänvisades fartyget av NATO/VEU-styrkor till ett område i hamnen i Brindisi benämnt "waiting area" för inspektion i syfte att kontrollera efterlevnaden av embargot. Då inga oegentligheter befunnits föreligga lämnade fartyget på eftermiddagen den 30 april 1994 italienskt farvatten och satte åter kurs mot Rijeka. Det ändrade emellertid skarpt kurs utanför Gargano, och gick mot den albanska hamnen Durrës, enligt egen uppgift för att hämta ett ankare som skulle ersätta ett som förlorats under en tidigare resa. Under natten mellan den 30 april och den 1 maj började fartyget ta in vatten i motorrummet. Dess befälhavare sände ut flera nödsignaler och uppgav att han inte kunde kontrollera läckan, bland annat med anledning av att pumparnas kapacitet var otillräcklig, och han gjorde därefter ytterligare en kursändring mot Montenegros kust, som låg närmare. Innan Lido II tillträdde jugoslaviskt territorialvatten, medan det alltjämt befann sig på internationellt vatten, landade emellertid en NATO/VEU-helikopter på dess däck och en nederländsk truppenhet tog kontrollen över fartyget, som sedan bogserades till hamnen i Brindisi och ställdes till de italienska myndigheternas förfogande.

13. Efter inspektioner och kontroller, granskning av de handlingar och dokument som ägaren till fartyget och ägaren till lasten ingivit samt rapporter från behöriga tekniska myndigheter, beslutade Prefetto di Brindisi att ta fartyget i förvar och beslagta dess last och därigenom genomföra de sanktioner som fastslagits i italiensk lagstiftning för överträdelser av embargot. I sitt skriftliga yttrande har den italienska regeringen uppgivit att myndigheterna i Montenegro gjorde åtskilliga framställningar till den italienska ambassaden i Belgrad och begärde att fartyget Lido II och dess last skulle släppas, vilket påstods vara av vitalt intresse för Montenegro. Vid

sammanträdet bestred emellertid sökandena detta påstående och sade att de inte hade givits tillgång till de relevanta handlingarna.

14. Loten Navigation Company och Ebony Maritime väckte vid Tribunale amministrativo regionale per la Puglia talan om ogiltigförklaring mot det beslut som fattats av Prefetto di Brindisi. I ett avgörande av den 6 december 1994 avslog nämnda domstol deras yrkande. Båda bolagen har i nuläget ansökt om att få det beslutet ogiltigförklarat vid Consiglio di Stato. Då den senare ansett att det för att avgöra målet fordras en tolkning av förordningen och beslutet, har den hänskjutit följande frågor till EG-domstolen:

1) Skall artikel 1 c i beslut 93/235/EKSG av företrädarna för medlemsstaternas regeringar vid möte i rådet av den 26 april 1993 om handeln mellan Europeiska kol- och stålgemenskapen och Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) och artikel 1 c i rådets förordning (EEG) nr 990/93 av den 26 april 1993 om handel mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) tolkas så, att endast ett faktiskt tillträde till Federala republiken Jugoslaviens territorialvatten av ett fartyg eller annat transportmedel som ombord har varor som är avsedda för kommersiell trafik i nämnda territorialvatten, utgör en överträdelse av det förbud som föreskrivs där, eller skall dessa bestämmelser även tillämpas på ett uppträdande på internationellt vatten som, på grund av det konkreta sätt på vilket det planeras och utförs, ger skälig anledning att anta att fartyget eller transportmedlet är på väg mot nämnda territorialvatten för att utöva kommersiell trafik?

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

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

15. Yttranden har ingivits av sökandena samt av Italien, Frankrike, Förenade kungariket och kommissionen, vilka alla var närvarande vid sammanträdet.

Inledande frågor

16. Innan jag behandlar de frågor som ställts av Consiglio di Stato skall jag bedöma två inledande frågor.

17. För det första förefaller beslutet, som kommissionen har påstått, inte vara tillämpligt på omständigheterna i förevarande fall. Det har inte påstätts att Lido II transporterade några andra produkter än petroleumprodukter, och handel med petroleumprodukter omfattas av EG-fördraget, inte av EKSG-fördraget. I det följande skall jag därför endast beakta förordningen. Beslutet har under alla omständigheter samma lydelse.

18. För det andra har Förenade kungariket hävdat att förordningen inte är tillämplig, och Frankrike gav sitt stöd åt det argumentet vid sammanträdet. Även Italien uttryckte i sitt skriftliga yttrande och vid sammanträdet tvivel angående förordningens tillämplighet. Förenade kungarikets argument är grundat på artikel 11 i förordningen, där det föreskrivs att förordningen är tillämplig på gemenskapens territorium samt på varje flygplan eller fartyg under en medlemsstats jurisdiktion och på varje person på annat håll som är medborgare i en medlemsstat och på varje organ på annat håll som omfattas av eller som har bildats enligt en medlemsstats lagstiftning. Såsom framkom vid sammanträdet är både Ebony Maritime och Loten Navigation Company bolag utanför gemenskapen, och fartyget Lido II för maltesisk flagg. Vid den tidpunkt då fartyget togs över av NATO/VEU-styrkorna befann det sig dessutom på internationellt vatten, och den hänskjutande domstolen har inte uppgivit att några gemenskapsmedborgare eller-bolag var inblandade i den påstådda överträdelsen av förordningen. Förenade kungariket har gjort gällande att förordningen är tillämplig endast i följande fall: a) inom medlemsstaternas territorialvatten, b) på fartyg under en medlemsstats jurisdiktion, c) på individer som är medborgare i en medlemsstat och d) på bolag som bildats enligt lagstiftningen i en medlemsstat. I enlighet härmed är förordningen inte tillämplig i förevarande fall. Enligt min mening är det, även om hänskjutandet inte berör frågan, emellertid nödvändigt att bistå den hänskjutande domstolen för att denna skall kunna avgöra målet.

19. I sitt skriftliga yttrande har kommissionen, även om den inte direkt tar upp frågan om jurisdiktion, intagit den ståndpunkten att förevarande mål innehåller en oavbruten kedja av händelser av vilka vissa inträffat inom gemenskapens territorium. Kommissionen har hävdat att oriktiga uppgifter läm-

nades vid tidpunkten för den första inspektionen i hamnen i Brindisi, vilket stred mot förordningen. Den har påpekat att en del av lasten var avsedd för ett gemenskapsbolag, nämligen Monteshell i Trieste, och den har gjort gällande att den påstådda överträdelsen av artikel 1.1 b i förordningen, enligt vilken export till Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) av alla varor och produkter som har sitt ursprung i, kommer ifrån, eller har transiterats genom gemenskapen är förbjuden. Dessa synpunkter är emellertid delvis baserade på fakta och bestämmelser som inte angivits i beslutet om hänskjutande. Vid sammanträdet bekräftade kommissionen att förordningen enligt dess mening är tillämplig.

20. Enligt min mening står det klart att förordningen är tillämplig enbart av det faktum att Lido II bogserades till Brindisi efter att ha stoppats av NATO/VEU-styrkor. Förordningen antogs i syfte att genomföra säkerhetsrådets resolution 820 (1993). Det följer otvivelaktigt av syftena med och bestämmelserna i den resolutionen, som är riktad till alla medlemmar i Förenta nationerna, att den syftar till att förstärka embargot mot Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro). Enligt punkt 13 i resolutionen måste alla stater vidta åtgärder för att förhindra att varor och produkter som sägs vara avsedda för andra områden i stället sänds till nämnda republik. I punkt 19 föreskrivs följande:

"[Säkerhetsrådet] *erinrar* om betydelsen av att åtgärder som föreskrivs i kapitel VII i stadgan noggrant genomförs, och *anmodar* dem att vidta åtgärder mot fysiska och juridiska personer som åsidosätter bestämmelser som föreskrivits genom resolutionerna 713 (1991), 757 (1992), 787 (1992) och denna resolution samt att ålägga lämpliga påföljder".

Enligt punkt 25 som nämnts ovan [8] var alla stater skyldiga att ta i förvar bland annat fartyg som återfunnits på deras territorium och som misstänktes ha överträtt embargot.

21. Det är enligt min mening ingen tvekan om att förordningen måste tolkas mot bakgrund av säkerhetsrådets resolutioner, särskilt resolution 820 (1993). Av detta följer att förordningen skall tolkas på ett sådant sätt att sanktionerna får full verkan. Detta resultat följer enligt min mening även av förordningens lydelse i sig.

8 — Punkt 3 i detta förslag till avgörande.

22. I artikel 11 föreskrivs att förordningen skall gälla "på gemenskapens territorium". I förevarande mål är det just så som förordningen tillämpas. Den tillämpas av italienska myndigheter inom deras territorium. Återigen i enlighet med artikel 11 tillämpas förordningen på ett fartyg "under en medlemsstats jurisdiktion", och det har inte påstått att fartyget förts inom medlemsstatens jurisdiktion på ett oriktigt sätt. Verkan av artikel 11 är därför inte att begränsa förordningens tillämpningsområde, utan den gör att dess tillämpningsområde sammanfaller med medlemsstaternas jurisdiktion enligt internationell rätt.

23. Det förbud som genom att det påstås ha överträtts gör att förordningen blir tillämplig, är å andra sidan tillämpligt även utanför gemenskapens territorium och detta av nödvändighet, eftersom artikel 1.1 c i förordningen förbjuder tillträde till jugoslaviskt territorialvatten, vilket normalt skulle ske från områden utanför gemenskapens territorium. Detta förbud är emellertid tillämpligt på "all kommersiell trafik" och är inte begränsat till fartyg som för en medlemsstats flagg.

24. På samma sätt föreskrivs i förordningen att *alla* fartyg — och inte enbart fartyg som för en medlemsstats flagg — som misstänks ha överträtt förordningen, skall tas i förvar av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna i avvaktan på undersökning.

25. Om det skulle anses att medlemsstaterna inte kunde tillämpa förordningen i fall som det förevarande finns det en allvarlig risk för att de inte skulle kunna genomföra Förenade nationernas sanktioner. Om medlemsstaterna i enlighet med artikel 10 bestämde att påföljderna skulle åläggas då förordningen överträds, kan de bli oförmögna att ålägga dessa påföljder då ett fartyg som överlämnats till deras myndigheter inte för en medlemsstats flagg. Detta förefaller mig inte vara förordningens åsyftade verkan.

26. Oberoende av dessa överväganden framgår det emellertid, såsom jag har uttalat, klart av förordningens lydelse att den inte enbart omfattar fartyg som för en medlemsstats flagg eller fartyg som ägs av medborgare i eller bolag från medlemsstaterna, utan även varje fartyg som påträffas inom en medlemsstats territorium. Denna tolkning förefaller bekräftas av domstolens dom i målet Bosphorus, [9] även om frågan om jurisdiktion inte uppkom i det målet. I det fallet ansågs förordningen vara tillämplig på ett luftfartyg som ägdes av Yugoslav Airlines, vilket hyrdes av ett turkiskt bolag och som var registrerat i Turkiet, enbart med anledning av att luftfartyget fanns på flygplatsen i Dublin.

9 — Se fotnot 1 ovan.

27. Det kan inte invändas att förordningen därigenom ges en tolkning som står i strid med regler eller principer i internationell rätt, såsom principen om det fria havets frihet som framgår av artiklarna 87 och 92 i Förenta nationernas havsrättskonvention. [10] Såsom den franska regeringen har påpekat i sitt skriftliga yttrande är bestämmelser som antagits av säkerhetsrådet enligt kapitel VII i Förenta nationernas stadga bindande för alla FN: s medlemsstater (se artikel 25), och i artikel 103 i stadgan föreskrivs följande:

"I händelse av konflikt mellan medlemmarnas förpliktelser enligt denna stadga och deras förpliktelser enligt någon annan internationell överenskommelse skola förpliktelserna enligt stadgan gälla."

Då de sanktioner mot Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) som föreskrevs i resolutionerna uppenbart var avsedda att tillämpas i så vid utsträckning som möjligt måste genomförandet av dem ha företräde framför principen om det fria havets frihet.

28. Jag drar därför slutsatsen att förordningen är tillämplig på omständigheterna i förevarande fall. Jag skall tillägga att denna domstol, om förordningen inte vore tillämplig, enligt min mening inte skulle ha behörighet att besvara de hänskjutna frågorna, eftersom dessa i så fall skulle uppkomma i ett sammanhang utanför förordningen. [11]

Den första och den andra frågan

29. Genom den första och den andra frågan önskar den hänskjutande domstolen veta huruvida artikel 1.1 c och 1.1 d i förordningen skall tolkas så, att den innebär att endast det faktiska tillträdet till Federala republiken Jugoslaviens (Serbien och Montenegro) territorialvatten är förbjudet för kommersiell trafik, eller om den innebär att förbudet är tillämpligt även då det finns skälig anledning att anta att fartyget är på väg mot nämnda territorialvatten för att där bedriva kommersiell trafik.

30. Jag har redan påpekat att förordningen måste tolkas mot bakgrund av säkerhetsrådets resolutioner, särskilt resolution 820 (1993), som den syftar till att genomföra. Själva lydelsen av punkt 28 i den resolutionen är inte till mer hjälp än lydelsen av artikel 1.1 c i förordningen, eftersom den har en liknande lydelse: "för att förbjuda all kommersiell trafik att tillträda Federala republiken Jugoslaviens (Serbien och Montenegro)

10 — Undertecknad i Montego Bay den 10 december 1982. Konventionen trädde i kraft den 16 november 1994.

11 — Se mitt förslag till avgörande av den 17 september 1996 i förenade målen C-28/95, Leur-Bloem, och C-130/95, Giloy, som ännu inte publicerats i rättsfallssamlingen.

territorialvatten". Av dessa bestämmelsers lydelse och placering framgår det dock klart att förbudet i fråga inte är begränsat till att avse det faktiska tillträdet till jugoslaviskt territorialvatten.

31. Både resolutionen och förordningen förbjuder kommersiell trafik att tillträda jugoslaviskt territorialvatten. Förbudet innebär att något faktiskt tillträde inte får ske. För att förbudet skall vara effektivt är det därför nödvändigt att hindra kommersiell trafik från att tillträda området. Av detta följer att resolutionen och förordningen, i syfte att förbudet skall upprätthållas, fordrar att fartyg kvarhålls då det står klart att de är på väg mot jugoslaviskt territorialvatten. Det förefaller inte vara någon tvekan om att detta var fallet i fråga om Lido II.

32. Ebony Maritime och Loten Navigation Company har emellertid gjort en distinktion mellan upprätthållandet av embargot och åläggandet av påföljder för faktiska överträdelser. De anser att upprätthållandet är möjligt i alla fall där en överträdelse kan förhindras, men att påföljder endast kan åläggas i fall då en överträdelse har konstaterats föreligga.

33. Jag är inte övertygad om att det är möjligt att göra en sådan distinktion i förevarande mål. Distinktionen mellan ett faktiskt tillträde till jugoslaviskt territorialvatten och ett fartygs uppträdande som avslöjar en tydlig avsikt att tillträda samma område förefaller konstlad. Detta gäller i än högre grad mot bakgrund av resolutionens och förordningens syften. Såsom redan noterats var resolutionen avsedd att tolkas så vitt som möjligt. Dess mål var att förstärka embargot mot Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro). I mitt förslag till avgörande i målet Bosphorus betonade jag att ett stort allmänintresse stod på spel, vilket även domstolen gjorde i sin dom. [12] För att embargot skulle vara verkningsfullt ansågs det oundgängligt att hindra all kommersiell trafik från att tillträda jugoslaviskt territorialvatten. [13] För att överträdelser skall kunna förhindras måste det vara möjligt att bestraffa såväl försök som faktiska överträdelser. Att endast de senare bestraffas skulle ha en långt mindre avskräckande effekt. Det förefaller vara uppenbart att embargot skulle vara långt mindre effektivt om påföljder endast kunde åläggas fartyg som redan hade tillträtt jugoslaviskt territorialvatten. Så snart kommersiell trafik hade tillträtt detta område skulle det bli långt svårare och riskfyllt att upprätthålla embargot. Även om NATO/VEU-styrkorna gavs rätt att eftersöka fartyg i sådana vatten [14] skulle ett sådant eftersökande sannolikt leda till konflikter med styrkor från Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro). Det ifrågavarande förbudet skall därför tolkas så, att det omfattar ett sådant uppträdande av ett fartyg som avslöjar en tydlig avsikt att tillträda jugoslaviskt territorialvatten för att där bedriva kommersiell trafik. Såsom den franska regeringen har påpekat skulle varje annan tolk-

12 — Se fotnot 1 ovan, punkt 26 i domen.

13 — Se Scharf M. P och Dorosin J. L, Interpreting UN sanctions: the rulings and role of the Yugoslavia Sanctions Committee, *Brooklyn Journal of International Law* (1933), s. 771, särskilt s. 809— 810.

14 — Se punkt 29 i resolution 820 (1993) och punkt 12 i resolution 787 (1992).

ning frånta bestämmelserna deras verkan. Jag drar slutsatsen att försök att överträda embargot är förbjudna och föremål för påföljder i lika hög grad som faktiska överträdelser.

34. Denna tolkning vinner stöd av artikel 1.1 d i förordningen, som förbjuder varje verksamhet vars syfte eller verkan är att direkt eller indirekt främja de transaktioner som nämns i bland annat artikel 1.1 c. Jag intar ståndpunkten att det på grundval av den bestämmelsen vore möjligt att vidta åtgärder mot fartyg som har för avsikt att transportera varor till Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) även om de alltjämt låg i hamn på ett visst avstånd från republiken, om det fastslogs att fartyget avsåg att sätta kurs mot jugoslaviskt territorialvatten i syfte att där bedriva kommersiell trafik, och att detta således var ett försök att överträda embargot.

35. I förevarande fall har Loten Navigation Company och Ebony Maritime gjort gällande att Lido II var tvingat att ändra kurs mot Montenegros kust med anledning av *force majeure*. Enligt artikel 2 f i förordningen är fall av *force majeure* undantagna från förbudet att tillträda jugoslaviskt territorialvatten. Consiglio di Stato förefaller emellertid inta den ståndpunkten att frågan om *force majeure* inte uppkommer i det mål den har att avgöra och har inte hänskjutit några frågor rörande denna bestämmelse. Det finns därför ingen anledning att beröra denna fråga.

36. Jag drar därför slutsatsen att det är lämpligt att besvara den första och den andra frågan så, att artikel 1.1 c och 1.1 d i förordningen inte endast förbjuder kommersiell trafik att faktiskt tillträda Federala republiken Jugoslaviens (Serbien och Montenegro) territorialvatten, utan är tillämplig även då det finns skälig anledning att anta att fartyget är på väg dit för att där bedriva kommersiell trafik.

37. Den första och den andra frågan hör emellertid samman med den tredje frågan, som jag nu skall behandla.

Den tredje frågan

38. Genom sin tredje fråga önskar Consiglio di Stato veta huruvida en nationell bestämmelse, i vilken det föreskrivs att den last som förs av något av de transportmedel som nämns i artikel 10 andra stycket i förordningen skall beslagtas vid överträdelse av någon av bestämmelserna i artikel 1 i förordningen, är förenlig med förordningen. I arti-

kel 10 första stycket [15] föreskrivs att varje medlemsstat skall bestämma vilka sanktioner som skall införas då bestämmelserna i förordningen överträds. Där föreskrivs vidare i andra stycket att då det har fastställts att fartyg, fraktfordon, tåg, flygplan och last har överträtt denna förordning får de förverkas till den medlemsstat vars behöriga myndigheter har beslagtagit dem eller tagit dem i förvar.

39. Den tredje frågan förefaller till en del vara grundad på vad som uppenbarligen är ett fel i den italienska versionen av förordningen. I motsats till samtliga övriga språkversioner nämns i den italienska versionen ingenting om last i artikel 10 andra stycket. I den italienska genomförandelagstiftningen föreskrivs emellertid, helt i linje med de andra språkversionerna av förordningen, och i synnerhet i linje med punkt 25 i resolutionen, att last som har överträtt embargot skall beslagtas. Eftersom förordningen skall tolkas mot bakgrund av alla språkversioner [16] är svaret på den tredje frågan uppenbart: det är förenligt med förordningen att beslagta lasten. Den straffrättsliga legalitetsprincipen (nullum crimen, nulla poena sine lege) har uppenbarligen inte aktualiserats här, eftersom det i den italienska genomförandelagstiftningen uttryckligen föreskrivs att lasten skall beslagtas. Eftersom resolutionen, förordningen och den italienska lagstiftningen har en liknande lydelse är det inte nödvändigt att, som vissa regeringar som inkommit med yttrande har gjort, bedöma huruvida frågan om straffsanktioner har reglerats uttömmande genom förordningen eller om den tvärtom lämnar den nationella behörigheten orörd.

40. Det kan inte desto mindre vara till hjälp att bedöma huruvida det i gemenskapsrätten uppställs andra villkor än dem som uttryckligen nämns i förordningen för beslag av last.

41. Domstolen har haft tillfälle att bedöma påföljden beslag av varor i samband med nationella kontroller vid export av strategiska varor. I målet Richardt [17] uppkom frågan huruvida en underlåtenhet att rätta sig efter en nationell begränsning av transitering av varor inom gemenskapen, vilken hade till syfte att skydda en medlemsstats yttre säkerhet, kunde sanktioneras genom att sådana varor beslagtogs. Domstolen riktade uppmärksamheten mot proportionalitetsprincipen och uttalade att [18]

"det ankommer på den nationella domstolen att avgöra huruvida det fastlagda systemet är förenligt med proportionalitetsprincipen, varvid den skall beakta alla omständigheter i varje fall, såsom karaktären på de varor som

15 — Se ovan, punkt 8.

16 — Se senast dom av den 17 oktober 1996 i mål C-64/95, Lubella, (REG 1996, s. I-5105, punkt 17).

17 — Dom av den 4 oktober 1991 i mål C-367/89, Richardt (Rec. 1991, s. I-4621).

18 — Se punkt 25 i domen.

kan utgöra en fara för statens säkerhet, de omständigheter under vilka överträdelsen skedde och vilka avsikter den näringsidkare har som söker utföra transiteringen och som innehar handlingar i detta syfte vilka utfärdats av en annan medlemsstat".

42. I målet Leifer m. fl., ett annat mål om nationell exportkontroll, bekräftade domstolen att rätten att införa straffpåföljder är en fråga som omfattas av medlemsstaternas kompetens, men att sådana påföljder inte får vara oproportionerliga i förhållande till det ändamål som eftersträvas, nämligen allmän säkerhet. [19] Domstolen hänvisade återigen till de kriterier som angivits ovan. [20]

43. Det kan inte råda någon tvekan om att proportionalitetsprincipen måste efterlevas i fall som det förevarande och att de behöriga nationella myndigheterna måste beakta de ovannämnda kriterierna. I motsats till de ovannämnda målen, i vilka den aktuella nationella lagstiftningen antagits genom undantag från gemenskapsbestämmelserna, är emellertid det beslutade beslaget i förevarande fall en påföljd för överträdelse av gemenskapsrätten som föreskrivs i förordningen. Under dessa omständigheter skall ytterligare principer, vilka uttrycks av domstolen i målet kommissionen mot Grekland [21], tillämpas:

"Det bör i detta hänseende erinras om att det av en fast rättspraxis framgår att när det i en gemenskapsrättslig reglering inte föreskrivs någon särskild påföljd för överträdelser av bestämmelserna däri och det inte heller görs någon hänvisning till nationella bestämmelser i detta hänseende, är medlemsstaterna enligt artikel 5 i fördraget skyldiga att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa gemenskapsrättens tillämplighet och verkan.

För detta ändamål skall medlemsstaterna, som dock har ett utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller valet av påföljder, ombesörja att överträdelser av gemenskapsrätten beivras enligt regler motsvarande de processuella och materiella regler som gäller för överträdelser av samma art och svårighetsgrad enligt nationell rätt. Påföljderna skall dock under alla omständigheter vara effektiva, stå i rimlig proportion till överträdelsen samt vara avskräckande."

19 — Mål C-83/94, REG. 1995, s. I-3231, punkt 39 i domen.

20 — Punkt 40 i domen.

21 — Mål 68/88, Rec. s. 2965, punkterna 23 och 24. Se även dom av den 10 juli 1990 i mål C-326/88, Hansen (Rec. 1990, s. I-2911, punkt 17), av den 2 oktober 1991 i mål C-7/90, Vandevenne m. fl. (Rec. 1991, s. I-4371, punkt 11), av den 8 juni 1994 i mål C-382/92, kommissionen mot Förenade kungariket (Rec. 1994, s. I-2435, punkt 55), av samma datum i mål C-383/92, kommissionen mot Förenade kungariket (Rec. 1994, s. I-2479, punkt 40), av den 26 oktober 1995 i mål C-36/94, Siesse (REG 1995, s. I-3573, punkt 20), av den 12 september 1996 i förenade målen 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 och C-157/95, Gallotti m. fl. (REG 1996, s. I-4345, punkt 14) samt av den 26 september 1996 i mål C-341/94, Allain (REG 1996, s. I-4631, punkt 24).

44. I förevarande fall skall dessa principer tillämpas samtidigt som det stora allmänintresset av ett verkningsfullt genomförande av embargot mot Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) skall beaktas. Som domstolen fastslog i målet Bosphorus är förordningens ändamål av allmänintresse, vilket är grundläggande för det internationella samfundet och som består i att få kriget i området och de omfattande kränkningarna av mänskliga rättigheter samt av internationell humanitär rätt att upphöra i Republiken Bosnien-Hercegovina. [22]

45. Ebony Maritime och Loten Navigation Company har också hänvisat till respekten för grundläggande rättigheter, en integrerad och viktig del av de allmänna rättsprinciper vilkas iakttagande domstolen skall säkerställa. [23] De riktar närmare bestämt uppmärksamheten mot principen nulla poena sine lege. De har gjort gällande att det genom den italienska lagstiftningen införs sanktioner mot ägaren till lasten utan att det krävs någon bevisning om att han handlat felaktigt. Systemet påstås motsvara ett system med objektivt straffansvar.

46. Det framgår inte klart av beslutet om hänskjutande huruvida detta är en korrekt tolkning av den italienska lagstiftningen. Under alla omständigheter är ett system med objektivt straffansvar principiellt sett inte förenligt med gemenskapsrätten. I målet Hansen [24] godtog domstolen att ett sådant system rättfärdigades såsom ett medel att genomföra reglerna rörande de kör-och viloperioder som föreskrevs i rådets förordning (EEG) nr 543/69 av den 25 mars 1969 om harmonisering av viss social lagstiftning om vägtransporter. [25] Av detta följer att ett objektivt straffrättsligt ansvar mot bakgrund av det mycket större allmänintresse som står på spel också kan godtas vid genomförandet av den förordning som är i fråga i detta mål.

47. Vad beträffar beslag kan äganderätten behöva beaktas, även om den inte särskilt har åberopats. Även här är den prövning som skall göras emellertid huvudsakligen en prövning av proportionaliteten, vid vilken syftet med det allmänintresse som ovan nämnts skall beaktas i förevarande mål. [26]

48. Det ankommer på den nationella domstolen att mot bakgrund av dessa överväganden bedöma huruvida det var lämpligt att beslagta lasten ombord Lido II. Som svar på den tredje frågan saknas det emellertid uppenbarligen anledning att anta att en bestämmelse i nationell lag i vilken det föreskrivs beslag i sig är oförenlig med förordningen.

22 — Se fotnot 1 ovan, punkt 26 i domen.

23 — Yttrande 2/94 av den 28 mars 1996 (REG 1996, s. I-1759, punkterna 32 och 33).

24 — Se fotnot 21, punkt 19 i domen. Se även generaladvokaten Van Gervens förslag till avgörande, punkt 11— 15.

25 — EGT L 77, s. 49 (fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

26 — Se mitt förslag till avgörande i målet Bosphorus, fotnot 1 ovan, punkt 54— 68.

Förslag till avgörande

49. På grund av det ovan anförda anser jag att de tolkningsfrågor som ställts av Consiglio di Stato bör besvaras på följande sätt.

1) Enligt artikel 1.1 c och 1.1 d i rådets förordning (EEG) nr 990/93 av den 26 april 1993 om handel mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) är inte enbart faktiskt tillträde för all kommersiell trafik i Federala republiken Jugoslaviens territorialvatten förbjudet, utan artikeln är även tillämplig när det föreligger omständigheter som ger skälig anledning att anta att ett fartyg är på väg mot nämnda territorialvatten för att där bedriva kommersiell trafik.

2) En bestämmelse i nationell rätt, i vilken det föreskrivs att den last som transporteras av ett av de transportmedel som avses i artikel 10 andra stycket i den ovan nämnda förordningen skall förverkas om överträdelse sker av ett av de förbud som föreskrivs i artikel 1 i nämnda förordning, är förenlig med denna förordning.