DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 9 mars 2006 *

I mål C-371/03,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, som framställts av Oberlandesgericht Köln (Tyskland), genom beslut av den 21 augusti 2003 som inkom till domstolen den 1 september 2003, i målet

Siegfried Aulinger

mot

Bundesrepublik Deutschland

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Rosas samt domarna J. Malenovský, J.-P. Puissochet (referent), S. von Bahr och U. Lõhmus,

* — Rättegångsspråk: tyska.

generaladvokat: F.G. Jacobs,
justitiesekreterare: byrådirektören C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 12 oktober 2005,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Siegfried Aulinger, genom R. Karpenstein, Rechtsanwalt,

— Bundesrepublik Deutschland, motpart i målet vid den nationella domstolen, genom A. Frieser, Rechtsanwalt,

— Tysklands regering, genom W.D. Plessing, A. Tiemann och C. Schulze-Bahr, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av A. Frieser, Rechtsanwalt,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom G. zur Hausen och F. Hoffmeister, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 17 november 2005 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av 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, s. 4).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Siegfried Aulinger och Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tyskland), i vilket den senare, på grundval av en tolkning av förordning nr 1432/92 som Siegfried Aulinger finner felaktig, ålagt Siegfried Aulinger att upphöra med busstransportsverksamhet för personer på väg till Serbien och Montenegro.

Tillämpliga bestämmelser

3 Med anledning av de konflikter som följde på självständighetsprocessen i flera av republikerna i tidigare Federala Republiken Jugoslavien, särskilt konflikterna år 1992 i Bosnien och Hercegovina, antog Förenta nationernas säkerhetsråd, med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga, den 30 maj 1992 resolution 757 (1992) om införande av ett ekonomiskt embargo mot Federala Republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro). Embargot riktades främst mot all handel med basvaror eller andra varor.

4 Punkterna 5 och 7 i resolution 757 (1992) har följande lydelse:

"5. ... alla stater [skall] även hindra att deras medborgare, och alla andra personer som finns på deras territorium, från territoriet överför eller på något sätt ställer medel eller någon som helst finansiell eller ekonomisk resurs till förfogande för handels- och industriföretag samt myndigheter, eller utger medel till fysiska och juridiska personer som befinner sig i Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro), med undantag för betalningar som uteslutande avser leveranser för rent medicinska eller humanitära ändamål eller leveranser av livsmedel.

...

7. ... alla stater

a) [s]kall vägra det flygplan tillstånd att lyfta från deras territorium, att landa eller att flyga över detta, som är på väg att landa på Federala republiken Jugoslaviens (Serbien och Montenegro) territorium eller lyft därifrån om inte dess flygning, på grundval av humanitära eller andra hänsyn, i enlighet

med rådets relevanta resolutioner, har godkänts av den kommitté som FN:s säkerhetsråd inrättat genom resolution 724 (1991).

..."

5 Europeiska ekonomiska gemenskapen och dess medlemsstater tillgrep ett gemenskapsrättsligt medel i syfte att bland annat inom gemenskapen säkerställa en enhetlig tillämpning av vissa åtgärder som föreskrivs i resolution 757 (1992). Det är så Europeiska gemenskapernas råd antog förordning nr 1432/92.

6 Artikel 1 i denna förordning har följande lydelse:

"Från och med den 31 maj 1992 skall följande förbjudas:

a) Införsel på gemenskapens territorium av alla basvaror och produkter som har sitt ursprung i eller kommer från republikerna Serbien och Montenegro.

b) Export till republikerna Serbien och Montenegro av alla basvaror och produkter som har sitt ursprung i eller kommer från gemenskapen.

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

d) [I]cke-finansiella tjänster vars syfte eller effekt är att direkt eller indirekt främja ekonomin i republikerna Serbien och Montenegro, särskilt sådana icke-finansiella tjänster som tillhandahålls

i) med avseende på varje ekonomisk verksamhet som bedrivs i eller från republikerna Serbien och Montenegro, eller

ii) till en av följande personer:

— [V]arje fysisk person i republikerna Serbien och Montenegro.

— [V]arje juridisk person som bildats eller registrerats enligt lagstiftningen i republikerna Serbien och Montenegro.

— [V]arje organisation som bedriver ekonomisk verksamhet (i eller utanför republikerna Serbien och Montenegro) som kontrolleras av personer som är bosatta i republikerna Serbien och Montenegro eller av organisationer som bildats eller registrerats enligt lagstiftningen i dessa republiker.

Villkoren för förbudet mot tillhandahållandet av lufttransporter anges [i en bilaga]."

7 Artikel 5 i samma förordning har följande lydelse:

"Denna förordning tillämpas inom gemenskapens territorium, dess luftrum inräknat samt på flygplan eller fartyg som står under en medlemsstats jurisdiktion, och på varje person på annan plats som är medborgare i en medlemsstat och varje organ på annan plats som har bildats eller registrerats enligt lagstiftningen i en medlemsstat."

Omständigheterna i målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

8 Siegfried Aulinger driver ett bussföretag med säte i Tyskland. Under den tid då republikerna Serbien och Montenegro omfattades av embargot transporterade han gästarbetare till eller från embargoområdet. Dessa var framför allt serbiska och montenegrinska medborgare på väg till Serbien eller Montenegro eller därifrån. Siegfried Aulinger agerade oftast som underleverantör till en resebyrå som också hade sitt säte i Tyskland. Denna organiserade hela resan mellan avreseorterna och slutdestinationerna, på tyskt territorium respektive på territorium i de republiker

som omfattades av embargot eller vice versa genom att anlita bussföretag i dessa republiker för den del av resan som avverkades på dessa republikers territorium. Resebyrån utfärdade biljetter som gällde för hela den "brutna" resan (nedan kallad bruten trafik).

9 Efter det att en förundersökning hade inletts mot Siegfried Aulinger för överträdelse av förordning nr 1432/92 upphörde han år 1993 i princip med denna brutna trafik.

10 Förundersökningen mot Siegfried Aulinger lades emellertid ned efter det att Bundesgerichtshof, genom en dom av den 21 april 1995, hade slagit fast att det enligt resolution 757 (1992) inte var förbjudet att transportera privatpersoner till och inom embargoområdet, och att det inte var nödvändigt att uttala sig om frågan huruvida detta var förbjudet enligt förordning nr 1432/92 eftersom de nationella förfaranden som är nödvändiga för att kunna ådöma påföljd för en överträdelse av förordningen inte hade följts.

11 Siegfried Aulinger framställde därefter ett krav på ersättning för den skada som han ansåg sig ha lidit. Han erhöll för det första ersättning för den förundersökning som han blivit föremål för. För det andra begärde han skadestånd av motparten i målet vid den nationella domstolen (nedan kallad Förbundsrepubliken Tyskland) på 500 000 DEM för att han förlorat sin huvudsakliga inkomstkälla vid det nästan fullständiga avbrottet i den brutna trafiken från och till embargoområdets närmaste omgivningar. Till stöd för sin talan gjorde han gällande att denna verksamhet inte var förbjuden enligt förordning nr 1432/92. Han anförde därvid att Europeiska gemenskapernas kommission själv inte ansett att en sådan verksamhet var förbjuden och att de tyska myndigheterna borde ha samrått med övriga medlemsstater innan de tog ställning till denna fråga som var av avgörande betydelse för många bussföretag. De övriga medlemsstaterna delade också kommissionens uppfattning på denna punkt.

12 Förbundsrepubliken Tyskland hävdade att syftet med den brutna trafiken var att kringgå förbudet mot direkta passagerartransporter inom embargoområdet och att denna typ av transport således var förbjuden enligt förordning nr 1432/92. Då Förbundsrepubliken Tyskland ansåg att dess tolkning i vilket fall var rimlig drog den slutsatsen att någon för staten ansvarsgrundande försumlighet enligt 839 § i Bürgerliches Gesetzbuch (den tyska civillagen) inte förelåg. Förbundsrepubliken Tyskland påpekade vidare att den inte var skyldig att samråda med andra medlemsstater och/eller kommissionen, eftersom det i princip ankommer på medlemsstaterna att tolka och tillämpa gemenskapsrätten. Icke desto mindre ägde samråd rum mellan medlemsstaterna inom (eller i anslutning till) kommittéerna vid mötena med kommissionen.

13 Landgericht, vid vilken talan anhängiggjorts, gav Förbundsrepubliken Tyskland rätt. Domstolen grundade bland annat sitt beslut på Förbundsrepubliken Tysklands argument att någon för medlemsstaten ansvarsgrundande försumlighet enligt 839 § i Bürgerliches Gesetzbuch inte kunde göras gällande.

14 Siegfried Aulinger överklagade detta beslut till Oberlandesgericht Köln, som beslutade att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfrågor till domstolen för förhandsavgörande:

"1) Skall artikel 1 d i ... förordning nr 1432/92 ... tolkas så, att kommersiell persontransport till eller från embargoområdet i så kallad bruten trafik var tillåten eller så, att sådan trafik var förbjuden?

Med bruten trafik avses persontransport till eller från embargoområdet genom samarbete mellan ett företag med säte i en medlemsstat i gemenskapen och ett företag med säte i embargoområdet, varvid det förstnämnda företaget ansvarar

för transporten till en plats i närheten av gränsen till embargoområdet och det sistnämnda ansvarar för transporten därifrån till embargoområdet (med byte av fordon för passagerarna).

2) Följde det, om domstolen finner att bruten trafik var tillåten, av artiklarna 10 EG eller 297 EG eller av andra gemenskapsrättsliga bestämmelser att en medlemsstat var skyldig att samråda med andra medlemsstater och/eller kommissionen innan den genom nationella åtgärder ingrep mot den brutna trafiken, som enligt denna medlemsstat var otillåten?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

Yttranden som har avgetts till domstolen

15 Enligt Siegfried Aulinger skall det göras åtskillnad mellan frågan huruvida bruten trafik från och till embargoområdet var förbjuden och frågan huruvida ett delvis tillhandahållande som bidrar till en sådan trafik, vilket han själv stod för, också var förbjudet. Siegfried Aulinger har påpekat att han inte organiserat den brutna trafiken utan att han nöjt sig med att tillhandahålla en tjänst till en resebyrå på territorier som inte omfattades av embargot.

16 Siegfried Aulinger har i detta sammanhang tagit upp exempel som enligt honom själv visar att tillhandahållanden som hans eget inte kunde förbjudas genom förordning nr 1432/92 utan att detta skulle leda till den absurda konsekvensen att alla handlingar som indirekt bidrog till en bruten trafik förbjöds. Således skulle personer som sålde biljetter till resan, resenärerna som betalade för bussbiljetten eller personen som tankade bussarna också ha brutit mot embargot. Siegfried Aulinger har tillagt att embargot var av ekonomisk art, men att det inte syftade till att förbjuda resor eller persontransport.

17 Enligt Siegfried Aulinger gäller samma sak beträffande den brutna trafiken i dess helhet. Frågan huruvida denna verksamhet var förbjuden enligt artikel 1 d i förordning nr 1432/92 borde bedömas på grundval av resolution 757 (1992). Förbudet i 5 § i den senare avser endast tillhandahållande av medel eller någon som helst "ekonomisk resurs" till myndigheter eller företag i Federala republiken Jugoslavien. Visserligen omfattar begreppet ekonomisk resurs tillhandahållande av tjänster till ovannämnda enheter, men omständigheten att passagerare transporterades till de ställen där serbiska och montenegrinska transportföretag tog över transporten kan inte betraktas som tillhandahållande av tjänster till dessa företag och, följaktligen, inte som tillhandahållande av ekonomiska resurser till deras fördel. De enda som i detta fall tagit emot tjänsterna är passagerarna.

18 Enligt Siegfried Aulinger var inte syftet med förordning nr 1432/92 att införa ytterligare sanktioner i förhållande till dem som föreskrivs i resolution 757 (1992). Det enda syftet med förordningen var att inom gemenskapen säkerställa en enhetlig tillämpning av de sanktioner som beslutats av Förenta nationernas säkerhetsråd. Siegfried Aulinger har grundat sitt argument på tionde skälet i denna förordning liksom på dom av den 14 januari 1997 i mål C-124/95, Centro-Com (REG 1997, s. I-81). Enligt honom kunde förordningen följaktligen inte innehålla något självständigt förbud mot persontransport till den plats där serbiska eller montenegrinska bussföretag tar över transporten inom ramen för den brutna trafiken.

19 Förbundsrepubliken Tyskland, den tyska regeringen och kommissionen har först hänvisat till ordalydelsen i artikel 1 d i förordning nr 1432/92. De har hävdat att kommersiell persontransport är en "tjänst" i den mening som avses i denna bestämmelse. Det har ingen betydelse huruvida en sådan tjänst tillhandahålls i form av en direkt transport eller i form av bruten trafik. Förbundsrepubliken Tyskland har understrukit att förbudets vida tillämpningsområde framgår av de uttryck som används i den ifrågavarande bestämmelsen. Närmare bestämt har ekonomierna i republikerna Serbien och Montenegro, i alla fall indirekt, främjats av de resor som företagits i form av bruten trafik.

20 Förbundsrepubliken Tyskland och kommissionen har utgått från principen att direkt transport från och till embargoområdet utgjorde en överträdelse av embargot eftersom dessa transporter hade medfört att fordon från gemenskapen tillhandahölls de länder som omfattades av embargot och gjorde det möjligt för de transporterade personerna att föra in valuta till dessa länder. Förbundsrepubliken Tyskland och kommissionen anser att samma sak gäller bruten trafik. Enligt den tyska regeringen och kommissionen utgjordes det enda undantaget till detta av icke-kommersiella resor som företogs med privata bilar och som skulle accepteras av humanitära skäl och även på grund av att det i detta fall inte var fråga om ett tillhandahållande av tjänster i den mening som avses i artikel 1 d i förordning nr 1432/92.

21 Förbundsrepubliken Tyskland och den tyska regeringen har tillagt att den bokstavstolkning som beskrivits ovan bekräftas av andemeningen och syftet med förordning nr 1432/92.

22 Den tyska regeringen har också hänvisat till rådets förordning (EEG) nr 990/93 av den 26 april 1993 om handeln mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) (EGT L 102, s. 14; svensk specialutgåva, område 11, volym 22, s. 3), som har ersatt förordning nr 1432/92.

23 Den tyska regeringen har påpekat att det i artikel 1.1 e i förordning nr 990/93 föreskrivs ett förbud mot tillhandahållande av icke-finansiella tjänster, varvid undantag föreskrivs i artikel 2 i samma förordning för bland annat transit genom Federala republiken Jugoslaviens (Serbien och Montenegro) territorium och tillträde till dess territorialvatten. Enligt den tyska regeringen skulle dessa undantag vara meningslösa om transporter som utgick från eller som skulle till embargoområdet inte var förbjudna. Den tolkning som den tyska regeringen har företagit av förordning nr 1432/92 bekräftas alltså genom förordning nr 990/93.

24 Förbundsrepubliken Tyskland har hävdat att det inte är nödvändigt att fastställa huruvida resolution 757 (1992) i sig innebar förbud mot bruten trafik, eftersom gemenskapslagstiftaren, med hänsyn till gemenskapens geografiska närhet till embargoområdet, i förekommande fall kunde besluta om ett strängare embargo. Förordning nr 1432/92 skall följaktligen tolkas självständigt, vilket också kommissionen i huvudsak, och av samma skäl, anser.

25 Förbundsrepubliken Tyskland och den tyska regeringen har dessutom gjort gällande att bruten trafik enligt förordning nr 1432/92 var förbjuden med hänsyn till skyldigheten att säkerställa förordningens ändamålsenliga verkan. Förbundsrepubliken Tyskland anser att bestämmelserna i denna förordning, om så inte var fallet, lätt skulle kunna kringgås till förmån för samarbetet med (buss-)företagen i Serbien eller i Montenegro. Den tyska regeringen har bland annat hänvisat till dom av den 30 juli 1996 i mål C-84/95, Bosphorus (REG 1996, s. I-3953), punkterna 3 och 18.

26 Förbundsrepubliken Tyskland har slutligen, med stöd av samma dom, understrukit att förbudet mot bruten trafik inte strider mot de berörda företagens grundläggande rättigheter.

27 Kommissionen anser emellertid att om trafiken endast hade ombesörjts fram till gränsen av embargoområdet, utan att någon vidare transport av passagerare hade förutsetts inom detta område, skulle det inte ha varit möjligt att bevisa att en sådan verksamhet har bidragit till att främja ekonomierna i Serbien och Montenegro. I ett sådant fall hade ekonomierna inte åtnjutit tillhandahållandet av transportmedel från gemenskapen och denna verksamhet skulle inte i sig ha lett till att de berörda personerna transporterades till Serbien och Montenegro.

28 Kommissionen har visserligen medgett att transporten av dessa personer fram till gränsen skulle ge dem möjlighet att sedan, med egna medel, ta sig in till embargoområdet och att valutan som de tog med sig skulle främja ekonomin i detta område, men den har funnit att denna tolkning av embargot är för extensiv. (Gemenskaps-)transportörens tillhandahållande skulle endast vara en föregående verksamhet och främjandet av de ekonomier som omfattades av embargot skulle vara ett resultat av resenärerna själva och inte av transportörerna som transporterade dessa fram till gränsen av embargoområdet.

29 Kommissionen har tillagt att det inom ramen för en sådan äkta bruten trafik som är i fråga i målet vid den nationella domstolen ankommer på den senare att avgöra vem som har tillhandahållit den förbjudna tjänsten. Det ankommer dessutom på den nationella domstolen att avgöra i vilken utsträckning en sådan underleverantör som Siegfried Aulinger, som har medverkat i genomförandet av den brutna trafiken, i förekommande fall, utan att vara direkt ansvarig för dess utformning och förlopp, kan anses ha åsidosatt artikel 1 d i förordning nr 1432/92.

Domstolens svar

30 I tionde skälet i förordning nr 1432/92 anges att förordningens syfte bland annat är att säkerställa att vissa av de åtgärder som föreskrivs i resolution 757 (1992) genomförs enhetligt över hela gemenskapen. För att kunna tolka denna förordning

finns det således anledning att beakta lydelsen av och syftet med denna resolution (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Bosphorus, punkterna 13 och 14). Följaktligen skall förordning nr 1432/92 inte ges en tolkning som motsäger bestämmelserna i resolution 757 (1992).

31 Varken förordning nr 1432/92, eller för den delen resolution 757 (1992), innehåller någon bestämmelse enligt vilken det är förbjudet för personer att röra sig mellan gemenskapens medlemsstater och republikerna Serbien och Montenegro.

32 Den tyska regeringen och kommissionen har emellertid med rätta påpekat att direkt kommersiell persontransport mellan en plats inom medlemsstaternas territorium och en plats i Serbien eller Montenegro, som utförs av en transportör som är etablerad i en av dessa medlemsstater, är förbjuden enligt artikel 1 d i förordning nr 1432/92. Ett sådant tillhandahållande av icke-finansiella tjänster omfattas av denna bestämmelse, bland annat till den del det utgörs av en "ekonomisk verksamhet som bedrivs i eller från republikerna Serbien och Montenegro" och till den del mottagarna av nämnda tjänster är "fysisk[a] person[er] i republikerna Serbien och Montenegro", som i artikel 1 d i förordning nr 1432/92 uttryckligen nämns som exempel på förbjudna icke-finansiella tjänster.

33 Bedömningen kan endast bli densamma när det är fråga om ett tillhandahållande av transport som utförs mellan samma platser för avresa och ankomst och som organiseras genom samarbete mellan ett företag med säte i en medlemsstat i gemenskapen och ett företag med säte i embargoområdet, varvid det förstnämnda företaget ansvarar för transporten till eller från en plats i närheten av gränsen till embargoområdet och det sistnämnda ansvarar för transporten från nämnda plats till embargoområdet eller i motsatt riktning (med byte av fordon för passagerarna). I detta avseende är det av mindre betydelse huruvida tjänsten utförs av, eller läggs ut till, olika transportörer som avlöser varandra.

34 I avsaknad av en sådan tolkning skulle dessutom den ändamålsenliga verkan av förordning nr 1432/92 lätt kunna äventyras genom samarbetsavtal mellan företag i gemenskapen och serbiska eller montenegrinska företag.

35 Följaktligen har bestämmelserna i förordning nr 1432/92 åsidosatts av ett bussföretag som, vid den tid då denna förordning var i kraft, även som underleverantör, har medverkat till bruten persontransport mellan en medlemsstat i gemenskapen och republikerna Serbien och Montenegro. Däremot var det tillåtet för företaget att fortsätta att tillhandahålla kommersiell persontransport till platser i närheten av gränsen till embargoområdet under förutsättning att dessa tjänster inte föll inom ramen för bruten trafik.

36 Den första frågan skall därför besvaras enligt följande. Artikel 1 d i förordning nr 1432/92 skall tolkas så, att kommersiell persontransport till eller från embargoområdet i bruten trafik var förbjuden. Med bruten trafik avses persontransport till eller från embargoområdet organiserad genom samarbete mellan ett företag med säte i en medlemsstat och ett företag med säte i embargoområdet, varvid det förstnämnda företaget ansvarar för transporten till eller från en plats i närheten av gränsen till embargoområdet och det sistnämnda ansvarar för transporten från nämnda plats till embargoområdet eller i motsatt riktning (med byte av fordon för passagerarna).

Den andra frågan

37 Med hänsyn till svaret på den första frågan finns det ingen anledning att besvara den andra frågan.

Rättegångskostnader

38 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

Artikel 1 d i rådets förordning (EEG) nr 1432/92 av den 1 juni 1992 om förbud mot handel mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och republikerna Serbien och Montenegro skall tolkas så, att kommersiell persontransport till eller från Serbien och Montenegro i bruten trafik var förbjuden.

Med bruten trafik avses persontransport till eller från embargoområdet organiserad genom samarbete mellan ett företag med säte i en medlemsstat i gemenskapen och ett företag med säte i embargoområdet, varvid det förstnämnda företaget ansvarar för transporten till eller från en plats i närheten av gränsen till embargoområdet och det sistnämnda ansvarar för transporten från nämnda plats till embargoområdet eller i motsatt riktning (med byte av fordon för passagerarna).

Underskrifter