

DOMSTOLENS DOM
30. juli 1996 *

I sag C-84/95,

angående en anmodning, som Supreme Court of Ireland i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS

mod

Minister for Transport, Energy and Communications, Ireland m.fl.,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 990/93 af 26. april 1993 om handel mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) (EFT L 102, s. 14),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C.N. Kakouris og D.A.O. Edward samt dommerne G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn (refererende dommer), J.L. Murray, H. Ragnemalm og L. Sevón,

* Processprog: engelsk.

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS ved James O'Reilly, SC, Daniel O'Keeffe, SC, og Barrister at Law F. Rory Brady for Solicitor John F. Doyle fra Solicitors Dillon Eustace
- Minister for Transport, Energy and Communications, Ireland m.fl. ved Chief State Solicitor Michael A. Buckley, som befuldmægtiget, bistået af John D. Cooke, SC, og Barrister at Law Roderick F. O'Hanlon
- den danske regering ved juridisk konsulent Peter Biering, som befuldmægtiget
- den østrigske regering ved Ministerialrat Wolf Okresek, som befuldmægtiget
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Eric White, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 27. marts 1996 af Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS ved James O'Reilly og F. Rory Brady, af Minister for Transport, Energy and Communications, Ireland m.fl. ved Richard Nesbitt, SC, og Roderick F. O'Hanlon, af den danske regering ved Peter Biering og af Kommissionen ved Eric White,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 30. april 1996,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved kendelse af 12. februar 1995, indgået til Domstolen den 20. marts 1995, har Supreme Court of Ireland i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 990/93 af 26. april 1993 om handel mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) (EFT L 102, s. 14).

- 2 Spørgsmålet er blevet rejst under en sag anlagt af Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS (herefter »Bosphorus Airways«) mod Minister for Transport, Energy and Communications, Ireland m.fl. (herefter »ministeriet«). Bosphorus Airways er et tyrkisk selskab, som hovedsagelig driver virksomhed som charterselskab og rejsearrangør. Ved leasingkontrakt af 17. april 1992 leasede sagsøgeren to fly, der tilhørte det jugoslaviske luftfartsselskab (JAT), for en periode på fire år. I denne kontrakt, der blev betegnet som en »dry lease-kontrakt«, var der indgået aftale om leasing af flyene alene uden kabine- og flyvebesætning, idet flyene skulle bemandedes med ansatte i Bosphorus Airways. Bosphorus Airways havde således fuldstændig rådighed over den daglige drift af flyene i leasingperioden. JAT var imidlertid fortsat ejer af flyene.

- 3 Det fremgår af hovedsagen, at transaktionen mellem Bosphorus Airways og JAT var fuldstændig reel og på ingen måde havde til formål at omgå de sanktionsforanstaltninger over for Den Føderative Republik Jugoslavien, som var besluttet ved De Forenede Nationers resolutioner og gennemført i Fællesskabet ved forordning nr. 990/93. Endvidere var den i henhold til leasingkontrakten skyldige leje som led i disse foranstaltninger blevet indbetalt på spærrede konti og således ikke udbetalt til JAT. Endelig var flyene udelukkende blevet anvendt af Bosphorus Airways til flyvninger mellem henholdsvis Tyrkiet og forskellige medlemsstater og Schweiz.

- 4 Da et af flyene, efter at der var foretaget et service- og vedligeholdelseeftersyn i Dublins lufthavn, skulle til at lette, gav ministeriet ordre til at beslaglægge det i medfør af artikel 8 i forordning nr. 990/93 med den begrundelse, at det var et fly, i hvilket majoritetsandele eller kontrollerende andele indehavedes af en virksomhed, som var etableret i eller opererede fra Den Føderative Republik Jugoslavien.

- 5 Artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 990/93 har følgende ordlyd:

»Alle skibe, fragtkøretøjer, rullende materiel og fly, i hvilke majoritetsandele eller kontrollerende andele indehaves af en person eller en virksomhed, som er etableret i eller opererer fra Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), beslaglægges af medlemstaternes kompetente myndigheder.«

- 6 Supreme Court udsatte sagen og forelagde Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 990/93 fortolkes således, at den finder anvendelse på et fly, som ejes af en virksomhed, i hvilken majoritetsandele eller kontrollerende andele indehaves af en virksomhed i Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), når flyets ejer ved en leasingkontrakt for fire år fra den 22. april 1992 har overladt brugen til en virksomhed, i hvilken majoritetsandele eller kontrollerende andele ikke indehaves af en person eller en virksomhed, som er etableret i eller opererer fra den nævnte Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro)?«

- 7 På baggrund af hovedsagens faktiske omstændigheder må dette spørgsmål forstås således, at det dermed ønskes oplyst, om artikel 8 i forordning nr. 990/93 finder

anvendelse på et fly, som tilhører en virksomhed, som er etableret i eller opererer fra Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), selv om ejeren har leaset flyet for en periode på fire år til en anden virksomhed, som hverken er etableret i eller opererer fra Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), og i hvilken majoritetsandele eller kontrollerende andele ikke indehaves af en person eller en virksomhed, som er etableret i eller opererer fra denne republik.

Forordning nr. 990/93 og resolutionerne fra De Forenede Nationers Sikkerhedsråd

- 8 Bosphorus Airways har for det første gjort gældende, at artikel 8 i forordning nr. 990/93 ikke finder anvendelse på fly, når en virksomhed, som ikke er etableret i eller opererer fra Den Føderative Republik Jugoslavien, forestår den daglige drift af dem og har den daglige rådighed over dem i en periode på fire år i henhold til en »dry lease-kontrakt«, selv om en virksomhed, der er etableret i eller opererer fra denne republik, som flyets ejer har krav på tilbagelevering af flyene.
- 9 Til støtte herfor har sagsøgeren gjort gældende, at den pågældende lovgivning har til formål at straffe Den Føderative Republik Jugoslavien og dens statsborgere og at anvende sanktioner over for dem, men bestemt ikke at udstrække disse sanktioner, uden at det er nødvendigt, til ganske uskyldige parter, der driver virksomhed fra et naboland, som Fællesskabet endvidere står i et venskabeligt forhold til.
- 10 Denne argumentation kan ikke tiltrædes.

- 11 Som Domstolen har fremhævet i sin praksis, er det ved fortolkning af en fællesskabsretlig regel nødvendigt både at tage hensyn til dens ordlyd, den sammenhæng, hvori den indgår, og formålet med den (jf. dom af 21.2.1984, sag 337/82, St. Nikolaus Brenneri, Sml. s. 1051, præmis 10, og af 17.10.1995, sag C-83/94, Leifer m.fl., Sml. I, s. 3231, præmis 22).
- 12 Det er intet i ordlyden af artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 990/93, der giver grundlag for at antage, at bestemmelsen bygger på en sondring mellem ejendomsretten til et fly på den ene side og dets daglige drift og rådigheden derover på den anden side. I øvrigt bestemmes det intetsteds i denne bestemmelse, at den ikke finder anvendelse på et fly, som tilhører en virksomhed, der er etableret i eller opererer fra Den Føderative Republik Jugoslavien, når ejeren ikke påtager sig den daglige drift af og rådighed over flyet.
- 13 Med hensyn til den sammenhæng, hvori reglen indgår, og dens formål bemærkes det, at Rådet med forordning nr. 990/93 har handlet i forlængelse af en beslutning, som Fællesskabet og dets medlemsstater, forsamlet inden for rammerne af det politiske samarbejde, har truffet om at anvende et EF-instrument til inden for Fællesskabet at gennemføre visse dele af de sanktioner, der er iværksat over for Den Føderative Republik Jugoslavien af De Forenede Nationers Sikkerhedsråd, som med hjemmel i kapitel VII i De Forenede Nationers pagt har vedtaget resolution 713 (1991), 752 (1992) og 787 (1992) og har skærpet disse sanktioner ved resolution 820 (1993).
- 14 Ved fastlæggelsen af rækkevidden af artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 990/93 skal der derfor tillige tages hensyn til indholdet af og genstanden for disse resolutioner og særligt til punkt 24 i resolution 820 (1993), hvori det bestemmes, at »all States shall impound all vessels, freight vehicles, rolling stock and aircraft in their territories in which a majority or controlling interest is held by a person or undertaking in or operating from the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro)« [alle stater beslaglægger på deres territorium alle skibe, fragtkøretøjer, rullende materiel og fly, i hvilke en person eller en virksomhed, som er etableret i eller opererer fra Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), har majoritetsinteresser eller en kontrollerende interesse].

- 15 Ordlyden af punkt 24 i resolution 820 (1993) bekræfter således, at artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 990/93 finder anvendelse på alle fly, som tilhører en person eller en virksomhed, som er etableret i eller opererer fra Den Føderative Republik Jugoslavien, idet det ikke kræves, at denne person eller virksomhed tillige har faktisk rådighed over flyet. Udtrykket »interest« (interesse) i punkt 24 kan således under alle omstændigheder ikke være til hinder for, at ejendomsretten kan være det afgørende kriterium for, om der skal ske beslaglæggelse. Udtrykket anvendes endvidere i dette punkt i sammenhæng med »majority« (majoritetsinteresser), hvilket tydeligvis forudsætter ejendomsret.
- 16 Denne fortolkning understøttes af, at der i de fleste sproglige versioner af artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 990/93 er anvendt udtryk, der udtrykkeligt har betydningen ejendomsret. Endvidere bestemmes det i forordningens artikel 8, stk. 2, der således gennemfører punkt 26 i resolution 820 (1993), at udgifterne i forbindelse med beslaglæggelse af fly kan kræves afholdt af ejerne.
- 17 Endvidere bidrager beslaglæggelse af alle fly, der tilhører en person eller virksomhed, der er etableret i eller opererer fra Den Føderative Republik Jugoslavien, selv når en virksomhed som Bosphorus Airways har fået overdraget den daglige drift og rådighed over flyet, til at forhindre Den Føderative Republik Jugoslavien og dens statsborgere i at udnytte deres ejendomsret, og varetager derfor sanktionernes formål, som er at øve pression mod republikken.
- 18 Hvis den daglige drift og rådighed i stedet for ejendomsret blev anvendt som afgørende kriterium for, om foranstaltningerne i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 990/93 skulle bringes i anvendelse, ville det bringe effektiviteten af håndhævelsen af de sanktioner i fare, der består i beslaglæggelse af alle transportmidler tilhørende Den Føderative Republik Jugoslavien og dennes statsborgere, herunder fly, for at lægge yderligere pres på denne republik. Republikken og dens statsborgere

ville i så fald kunne unddrage sig anvendelsen af disse sanktioner ved blot at overdrage den daglige drift af og rådighed over transportmidlerne i henhold til en lejekontrakt eller med andre midler, men bevare ejendomsretten.

Grundrettigheder og proportionalitetsprincippet

- 19 Bosphorus Airways har for det andet gjort gældende, at hvis artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 990/93 skal fortolkes således, at et fly, som en person eller virksomhed, der ikke er etableret i eller opererer fra Den Føderative Republik Jugoslavien i henhold til en leasingkontrakt forestår den daglige drift af og har den daglige rådighed over, ikke desto mindre skal beslaglægges, fordi det tilhører en virksomhed, der er etableret i denne republik, vil det indebære en krænkelse af Bosphorus Airways' grundrettigheder, herunder selskabets ejendomsret og retten til fri erhvervsudøvelse, idet en sådan fortolkning vil medføre, at selskabets virksomhed som charterselskab og rejsearrangør bliver undergravet og ødelagt.
- 20 En sådan fortolkning er tillige i strid med proportionalitetsprincippet, idet ejeren af det pågældende fly allerede er ramt af sanktionerne ved, at lejen indefryses på spærrede konti, og beslaglæggelsen af flyet derfor er en åbenbart unødvendig og uforholdsmæssig sanktion over for en ganske uskyldig part.
- 21 Det bemærkes, at ifølge fast retspraksis skal de af Bosphorus Airways påberåbte grundrettigheder ikke behandles som absolutte forrettigheder, og udøvelsen af disse rettigheder kan underkastes begrænsninger, som er begrundet i de formål,

som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse (jf. dom af 13.12.1979, sag 44/79, Hauer, Sml. s. 3727, af 13.7.1989, sag 5/88, Wachauf, Sml. s. 2609, og af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973).

- 22 Hertil bemærkes for det første, at enhver sanktionsforanstaltning ifølge sin natur har virkninger, der berører ejendomsrettigheder og den frie erhvervsudøvelse, og derved skader parter, der på ingen måde er ansvarlige for den situation, der har ført til vedtagelsen af sanktionerne.
- 23 Det bemærkes dernæst, at de omtvistede regler har så vægtige formål, at det kan berettigt selv betydelige negative følger for visse erhvervsdrivende.
- 24 Bestemmelserne i forordning nr. 990/93 medvirker særligt til inden for Fællesskabet at gennemføre de sanktioner over for Den Føderative Republik Jugoslavien, der blev truffet bestemmelse om, og som siden blev skærpet, ved en række resolutioner fra De Forenede Nationers Sikkerhedsråd. I tredje betragtning til forordning nr. 990/93 anføres det, at »Den Føderative Republik Jugoslaviens (Serbien og Montenegro) vedvarende direkte og indirekte aktiviteter i og med hensyn til Republikken Bosnien-Hercegovina er hovedårsagen til den dramatiske udvikling i Republikken Bosnien-Hercegovina«, og i fjerde betragtning, at »en fortsættelse af disse aktiviteter vil medføre yderligere uacceptable tab af menneskeliv og materiel skade og vil udgøre et yderligere brud på international fred og sikkerhed i området«. Endvidere anføres det i syvende betragtning til forordningen, at »den bosnisk-serbiske part har hidtil ikke tiltrådt fredsplanen fra den internationale konference om det tidligere Jugoslavien i sin helhed til trods for Sikkerhedsrådets opfordringer herom«.

- 25 På baggrund af disse omstændigheder må det formål, der forfølges med sanktionerne, anses for at være af væsentlig betydning, idet de efter ordlyden af forordning nr. 990/93 og nærmere bestemt ottende betragtning hertil særligt skal få Den Føderative Republik Jugoslavien til at »afstå fra yderligere krænkelser af Republikken Bosnien-Hercegovinas integritet og sikkerhed og til at foranledige den bosnisk-serbiske part til at samarbejde om genoprettelsen af freden i denne republik«.
- 26 Under hensyn til, at sanktionen har et formål af en så grundlæggende almen interesse for det internationale samfund som at bringe krigstilstanden i området og de omfattende krænkelser af menneskerettighederne og den humanitære folkeret til ophør i Republikken Bosnien-Hercegovina, kan beslaglæggelsen af det pågældende fly, som tilhører en virksomhed, der er etableret i og opererer fra Den Føderative Republik Jugoslavien, ikke anses for at være inadækvat eller uforholdsmæssig.
- 27 Det præjudicielle spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 8 i forordning nr. 990/93 finder anvendelse på et fly, som tilhører en virksomhed, som er etableret i eller opererer fra Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), selv om ejeren har leaset flyet for en periode på fire år til en anden virksomhed, som hverken er etableret i eller opererer fra Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), og i hvilken majoritetsandele eller kontrollerende andele ikke indehaves af en person eller en virksomhed, som er etableret i eller opererer fra denne republik.

Sagens omkostninger

- 28 De udgifter, der er afholdt af den danske og den østrigske regering samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør

et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Supreme Court of Ireland ved kendelse af 12. februar 1995, for ret:

Artikel 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 990/93 af 26. april 1993 om handel mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) finder anvendelse på et fly, som tilhører en virksomhed, som er etableret i eller opererer fra Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), selv om ejeren har leaset flyet for en periode på fire år til en anden virksomhed, som hverken er etableret i eller opererer fra Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), og i hvilken majoritetsandele eller kontrollerende andele ikke indehaves af en person eller en virksomhed, som er etableret i eller opererer fra denne republik.

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Edward

Mancini

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Murray

Ragnemalm

Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. juli 1996.

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident