FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F.G. JACOBS

fremsat den 30. april 1996 *

1. Nærværende sag drejer sig om virkningen af sanktioner over for Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) og fortolkningen af en forordning udstedt af Rådet for Den Europæiske Union, der skal gennemføre en række resolutioner, der er vedtaget af De Forenede Nationers Sikkerhedsråd. Genstanden for hovedsagen er en beslutning, som den irske Minister for Transport, Energy and Communications (herefter »ministeriet«) traf som led i håndhævelsen af forordningen, om at beslaglægge et fly tilhørende Yogoslav Airlines (herefter »JAT«), men som anvendtes af et tyrkisk charterselskab, Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS (herefter »Bosphorus Airways«). Charterselskabet havde inden vedtagelsen af forordningen leaset flyet fra JAT for en fireårsperiode. Flyet var til vedligeholdelse i Dublin lufthavn, da ministeriet traf den anfægtede beslutning. Inden jeg foretager en mere detaljeret gennemgang af de faktiske omstændigheder, skal jeg fremlægge sagens retlige baggrund.

Sagens retlige baggrund

2. Under krigen i det tidligere Jugoslavien vedtog De Forenede Nationers Sikkerhedsråd, der i henhold til De Forenede Nationers pagt har hovedansvaret for opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed, en række resolutioner i henhold til hvilke, medlemsstaterne af FN skulle træffe forskellige embargoforanstaltninger og gennemføre andre sanktioner. Disse foranstaltninger blev vedtaget i henhold til kapitel VII i FN-pagten og var derfor bindende for alle FN-medlemsstater.

3. Den første resolution var resolution 713 (1991), der blev vedtaget den 25. september 1991, hvori Sikkerhedsrådet gav udtryk for dyb bekymring over kamphandlingerne i Jugoslavien og besluttede følgende:

»All States shall, for the purposes of establishing peace and stability in Yugoslavia, immediately implement a general and complete embargo on all deliveries of weapons and military equipment to Yugoslavia until the Security Council decides otherwise following consultations between the Secretary-General and the Government of Yugoslavia« [1]. [Med henblik på at genoprette fred og stabilitet i Jugoslavien skal alle stater straks gennemføre en generel og fuldstændig embargo af alle leverancer af våben og militært udstyr til Jugoslavien, indtil Sikkerhedsrådet træffer anden beslutning efter samråd mellem generalsekretæren og Jugoslaviens regering].

4. I resolution 757 (1992), der blev vedtaget den 30. maj 1992 fordømte Sikkerhedsrådet, at myndighederne i Den Føderative

* Originalsprog: engelsk.

1 — Jf. resolutionens punkt 6.

Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) ikke havde truffet effektive foranstaltninger til at opfylde kravene i resolution 752 (1992) om ophør med kampene i Bosnien og Hercegovina. Sikkerhedsrådet traf yderligere foranstaltninger omfattende en handelsembargo og finansiel embargo. Sikkerhedsrådet besluttede bl.a. følgende [2]:

[Alle stater skal forhindre

a) import til deres territorium af alle handelsvarer og produkter med oprindelse i Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), der er udført derfra efter vedtagelsen af nærværende resolution

b) at der af deres statsborgere eller på deres territorium udføres handlinger, der fremmer eller skal fremme eksport eller transitfragt af handelsvarer eller produkter med oprindelse i Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), og at deres statsborgere samt skibe og fly, der er indregistreret i staten, driver handel og andet med handelsvarer og produkter med oprindelse i Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), der er udført derfra efter datoen for nærværende resolution, herunder særligt overfører midler til Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) med henblik på sådanne handlinger eller handler

c) at der af deres statsborgere eller fra deres territorium eller under anvendelse af skibe og fly, der er indregistreret i staten, sælges eller udbydes nogen form for handelsvarer og produkter, uanset om disse har oprindelse i staten, til personer eller organer i Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) eller til personer eller organer til brug for handel i eller fra Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), dog undtagen for så vidt angår varer, der udelukkende har lægelig brug, og fødevarer, hvorom der er givet meddelelse til den i medfør af resolution 724 (1991) nedsatte komité, eller at der af deres statsborgere eller på deres territorium udføres andre handlinger, som fremmer eller skal fremme sådanne salg eller udbud af sådanne handelsvarer og produkter.]

5. Punkt 7 i samme resolution er af særlig relevans i den foreliggende sag, idet Sikkerhedsrådet deri besluttede følgende:

[Alle stater skal

a) nægte at give fly tilladelse til at starte fra, lande på eller overflyve deres territorium,

2 — Jf. resolutionens punkt 4.

hvis flyet skal lande i eller er startet fra Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), medmindre den pågældende flyvning sker med et humanitært formål eller et andet formål i overensstemmelse med de relevante resolutioner udstedt af Sikkerhedsrådet og er godkendt af den komité, der er nedsat i henhold til resolution 724 (1991)

b) forbyde, at der af deres statsborgere eller på deres territorium foretages reparationer og ydes vedligeholdelseseftersyn af fly, der er indregistreret i Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) eller leveres maskindele til sådanne fly, udstedes luftdygtighedsbeviser for sådanne fly, og opfyldes nye pengekrav i henhold til eksisterende forsikringsaftaler samt ydes ny direkte forsikring af sådanne fly.]

6. I resolution 787 (1992), der blev vedtaget den 16. november 1992, besluttede Sikkerhedsrådet også at forbyde transitfragt af en række økonomisk meget vigtige produkter (jf. punkt 9) gennem Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro). Sikkerhedsrådet besluttede endvidere følgende i punkt 10:

[Alle skibe, 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), skal med hensyn til gennemførelsen af de relevante resolutioner vedtaget af Sikkerhedsrådet anses for at være et skib med hjemstavn i Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), uanset under hvilket flag det pågældende skib sejler.]

7. Embargoforanstaltningerne blev yderligere skærpet ved resolution 820 (1993), der blev vedtaget den 17. april 1993, og som har direkte relevans for den foreliggende sag. Resolutionen indeholder en række bestemmelser om transitfragt af handelsvarer og produkter gennem Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) ad Donau, og hovedreglen er, at sådan transitfragt kun er tilladt efter særlig godkendelse fra den i henhold til resolution 724 (1991) nedsatte komité (jf. punkt 15). Resolutionen indeholder endvidere bestemmelse om indefrysning af penge, der tilhører eller kontrolleres af myndigheder eller virksomheder i Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) (punkt 21). Sikkerhedsrådet besluttede endvidere at forbyde transport af alle handelsvarer og produkter over landegrænser eller til eller fra havne i Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien

og Montenegro) med yderst begrænsede undtagelser for lægemiddelforsyninger og fødevarer, livsvigtige humanitære forsyninger og transitfragt, hvortil der var givet tilladelse (punkt 22).

8. Punkt 24 i resolution 820 (1993) er af central betydning for nærværende sag. Sikkerhedsrådet beslutter deri:

[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 og den beslaglæggende stat kan konfiskere disse skibe, fragtkøretøjer, rullende materiel og fly, hvis det godtgøres, at de har været involveret i overtrædelse af resolution 713 (1991), 757 (1992), 787 (1992) eller nærværende resolution.]

9. Tæt forbundet hermed er punkt 25, hvori der bestemmes følgende:

[Alle stater skal, indtil undersøgelsen er afsluttet, tilbageholde alle skibe, fragtkøretøjer, rullende materiel, fly og gods på deres territorium, hvis der er mistanke om, at de har været involveret i overtrædelse af resolution 713 (1991), 757 (1992), 787 (1992) eller nærværende resolution, og hvis det fastslås, at de er involveret i overtrædelse af disse resolutioner, beslaglægges disse skibe, fragtkøretøjer, rullende materiel og fly, og i påkommende tilfælde kan de og godset deri konfiskeres af den tilbageholdende stat.]

10. Resolutionen behandler endvidere tjenesteydelser (punkt 27) og handelssøfart (punkt 28). Ebony Maritime-sagen [3] drejer sig om sidstnævnte.

11. I ovennævnte resolutioner henvises der jævnlig til den komité, der er nedsat i henhold til resolution 724 (1991). Komitéens opgaver generelt er opregnet i punkt 5(b) i den pågældende resolution, der blev vedtaget den 15. december 1991. Sikkerhedsrådet besluttede deri:

[i medfør af § 28 i Sikkerhedsrådets Provisional Rules of Procedure at nedsætte en komité under Sikkerhedsrådet bestående af samtlige

3 — Sag C-177/95, der verserer for Domstolen.

medlemmer af Sikkerhedsrådet til at varetage følgende opgaver og aflægge beretning om sin virksomhed til Sikkerhedsrådet med bemærkninger og anbefalinger:

i) gennemgå beretninger afgivet i medfør af litra a) ovenfor [hvori der henvises til resolution 713 (1991)]

ii) anmode om yderligere oplysninger fra alle stater om, hvilke foranstaltninger de har truffet til effektiv gennemførelse af den embargo, der er indført ved punkt 6 i resolution 713 (1991)

iii) behandle oplysninger, som stater indgiver om overtrædelser af embargoen, herunder at fremkomme med anbefalinger til Rådet om, hvorledes effektiviteten af embargoen kan øges

iv) anbefale passende foranstaltninger over for overtrædelser af den generelle og fuldstændige embargo af alle leverancer af våben og militært udstyr til Jugoslavien og regelmæssigt afgive informationer til generalsekretæren med henblik på videregivelse til medlemsstaterne i almindelighed.]

12. Fællesskabet traf en række foranstaltninger med henblik på gennemførelse af ovennævnte resolutioner. Den foreliggende sag vedrører 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) (herefter »forordningen«) [4]. Rådet vedtog denne forordning for at gennemføre den skærpelse af embargoen mod Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), der var truffet beslutning om i resolution 820 (1993) [5]. Forordningen, som blev vedtaget med hjemmel i traktatens artikel 113, erstattede og ophævede tidligere rådsforordninger vedrørende embargoen [6].

13. I præamblen henvises der til situationen i det tidligere Jugoslavien, særligt i Bosnien-Hercegovina, til den rolle, Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) indtager, og til de forskellige resolutioner fra Sikkerhedsrådet. Det anføres deri:

»Fællesskabet og dets medlemsstater har aftalt at anvende et EF-instrument bl.a. for at

4 — EFT L 102, s. 14.

5 — Nævnt ovenfor i punkt 7.

6 — Rådets forordning (EØF) nr. 1432/92 om forbud mod handel mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikkerne Serbien og Montenegro (EFT 1992 L 151, s. 4); Rådets forordning (EØF) nr. 2655/92 om begrænsning af brugen af toldkonventionen om international godstransport på grundlag af TIR-carneter (TIR-konventionen) for forsendelser mellem to steder i Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, som passerer Republikkerne Serbien og Montenegros territorier (EFT 1992 L 266, s. 26); Rådets forordning (EØF) nr. 2656/92 om visse tekniske retningslinjer i tilknytning til anvendelsen af forordning (EØF) nr. 1432/92 om forbud mod handel mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikkerne Serbien og Montenegro (EFT 1992 L 266, s. 27).

sikre ensartet anvendelse i hele Fællesskabet af visse af disse foranstaltninger.«

14. De fleste af forordningens bestemmelser gengiver i det væsentlige de forskellige embargoforanstaltninger i de ovennævnte resolutioner fra Sikkerhedsrådet. Af betydning for nærværende sag er det i første omgang tilstrækkeligt at nævnte artikel 8 og 9, hvori der bestemmes følgende:

»*Artikel 8*

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

Udgifter i forbindelse med beslaglæggelse af skibe, fragtkøretøjer, rullende materiel og fly kan kræves afholdt af ejerne.

Artikel 9

Alle skibe, fragtkøretøjer, alt rullende materiel og alle fly og ladninger, som formodes at have krænket, eller som har krænket bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 1432/92 eller denne forordning, tilbageholdes af medlemsstaternes kompetente myndigheder, indtil undersøgelsen er afsluttet« [7].

15. Der bestemmes endvidere følgende i artikel 11:

»Denne forordning gælder på Fællesskabets område, herunder dets luftrum og i ethvert luftfartøj eller skib henhørende under en medlemsstats jurisdiktion, og for enhver andetsteds værende person, der er statsborger i en medlemsstat, og for enhver andetsteds værende enhed, der er konstitueret i henhold til eller falder ind under en medlemsstats lovgivning.«

16. Forordningen trådte i kraft ved offentliggørelsen i *EF-Tidende*, hvilket skete den 28. april 1993.

17. I Irland blev forordningen gennemført ved European Communities (Prohibition of Trade with the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro)) Regulations 1993 udstedt af Minister for Tourism and

7 — Forordning nr. 1432/92 er nævnt ovenfor i fodnote 6.

Trade [8]. For så vidt som det her har relevans, bestemmes der deri følgende i Regulation 5:

»The Minister for Transport, Energy and Communications shall be the competent authority for the purpose of Articles 8 and 9 of the Council Regulation ...« [Minister for Transport, Energy and Communications er den kompetente myndighed for så vidt angår artikel 8 og 9 i Rådets forordning ...]

18. Endelig bemærkes det, at forordning nr. 990/93 er suspenderet med virkning fra den 27. februar 1996 i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 462/96 [9], hvis artikel 1, stk. 2, har følgende ordlyd:

»Så længe de forordninger, der er nævnt i stk. 1, [herunder forordning nr. 990/93] er suspenderet, kan medlemsstaterne i overensstemmelse med deres lovgivning frigive al kapital og alle aktiver, der er blevet fastfrosset eller beslaglagt i henhold til nævnte forordninger, dog således at kapital og aktiver, som er omfattet af en fordring, en tilbageholdelsesret, et udlæg, en arrest eller en hæftelse, eller som tilhører en person, et interessentskab, et selskab eller en lignende enhed, som er erklæret insolvent i henhold til lovgivningen eller de gældende regnskabsprincipper i den berørte medlemsstat, forbliver beslaglagt, indtil de frigives i henhold til den relevante lovgivning.«

Sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

19. De faktiske omstændigheder, som fremgår af forelæggelseskendelsen, kan sammenfattes som følger. Bosphorus Airways er et aktieselskab stiftet i Tyrkiet den 12. marts 1992. 96% af aktiekapitalen indehaves af en tyrkisk statsborger, Mustafa Illhameddin Ozbay og de øvrige 4% af aktiekapitalen af andre tyrkiske statsborgere. Selskabet blev dannet med henblik på at drive virksomhed som charterselskab og rejsearrangør.

20. Ved aftale af 17. april 1992 leasede Bosphorus Airways hos Yugoslav Airlines (JAT) to Boeing 737-300 fly, dengang registreret henholdsvis som YUAN-J og YUAN-H, i en periode på 48 måneder mod erlæggelse af et depositum på 1 mio. USD for hvert fly og betaling af en månedlig leasingydelse på 150 000 USD for hvert. Det drejer sig om en såkaldt »dry lease«, hvilket betyder, at Bosphorus Airways anvender sine egne ansatte som flyve- og kabinebesætning i flyet. Bosphorus Airways har den fulde daglige kontrol og dispositionsbeføjelse med hensyn til flyet. Det bestemmes i leasingaftalen, at udlejeren (JAT) bevarer ejendomsretten til flyet,

8 — Statutory Instrument no. 144, 1993.

9 — Rådets forordning (EF) nr. 462/96 af 11.3.1996 om suspension af forordning (EØF) nr. 990/93 og forordning (EF) nr. 2471/94 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2472/94 og forordning (EF) nr. 2815/95 for så vidt angår afbrydelsen af økonomiske og finansielle forbindelser med Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), de områder i Republikken Kroatien, der beskyttes af De Forenede Nationer, og de områder i Republikken Bosnien-Hercegovina, der kontrolleres af de bosniske serberes styrker (EFT 1996 L 65, s. 1).

men at brugeren har ret til at lade flyet registrere i Det Tyrkiske Register for Civile Luftfartøjer. Brugeren registrerede i overensstemmelse hermed flyene i det tyrkiske Transport- og Kommunikationsministerium. I registreringscertifikaterne angives flyets ejer som »Yugoslav Airlines (JAT)« og bruger som »Bosphorus Hava Yollari A. S.«. Certifikaterne blev udstedt i overensstemmelse med tyrkisk lov og Chicagokonventionen af 7. december 1944 angående international civil luftfart.

21. Endvidere bestemmes det i leasingaftalen, at Bosphorus Airways har forkøbsret til flyet, såfremt udlejeren beslutter at afhænde det inden for seks måneder efter aftalens udløb.

22. Under hovedsagen blev det godtgjort, at der ikke er tegn på, at Bosphorus Airways har brugt fremmed flag med henblik på omgåelse. Det er ikke blevet hævdet, at Bosphorus Airways på nogen måde skulle forsøge at bryde FN's sanktioner. Det blev endvidere fastslået, at transaktionen mellem Bosphorus Airways og JAT var fuldstændig reel. JAT har således hverken direkte eller indirekte nogen som helst interesser i Bosphorus Airways eller beføjelser med hensyn til dette selskabs ledelse, overvågning og drift. Fra leveringen anvendte Bosphorus Airways udelukkende flyet til ferierejseflyvning mellem henholdsvis Tyrkiet og forskellige medlemsstater i De Europæiske Fællesskaber og tredjelande såsom Østrig og Schweiz.

23. Den 16. april 1993 blev et af flyene (registreret som TC-CYO) af Bosphorus Airways fløjet til Dublin lufthavn med henblik på at få foretaget et service- og vedligeholdelseseftersyn hos TEAM Aer Lingus Limited, der som et datterselskab af det irske statslige luftfartsselskab, Aer Lingus, udfører flyvedligeholdelse. Dette eftersyn blev afsluttet den 28. maj 1993, og flyet skulle til at lette fra Dublin lufthavn, da dets starttilladelse efter ordre fra ministeriet blev udsat. Flyet blev herefter beslaglagt efter ordre fra ministeriet af 8. juni 1993. Ordren blev afgivet i henhold til forordningens artikel 8 [10] med den begrundelse, at det var et fly, »i hvilket majoritetsandele eller kontrollerende andele« indehavedes af »en person eller en virksomhed, som er etableret i eller opererer fra Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro)«.

24. Ministeriet henviste til en skrivelse fra formanden for Sikkerhedsrådets komité nedsat ved resolution 724 (1991) (herefter »komitéen«) [11]. Skrivelsen var et svar på en anmodning om vejledning om og godkendelse af det vedligeholdelsesarbejde, TEAM Aer Lingus skulle udføre. Anmodningen blev fremsat af Irlands faste repræsentant

10 — Citeret ovenfor i punkt 14.
11 — Jf. ovenfor i punkt 11.

ved De Forenede Nationer den 26. maj 1993, to dage inden tilbageholdelsen af flyet. I skrivelsen, der er af 14. juni 1993, anfører formanden følgende:

[Komitéen tog stilling til sagen ved sit 71. møde den 8. juni 1993 og var af den opfattelse, at enhver form for tjenesteydelser på et fly tilhørende en virksomhed i Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) med undtagelse af sådanne, der på forhånd er særligt godkendt af komitéen ... vil være i strid med kravene i de relevante resolutioner fra Sikkerhedsrådet. Komitéens medlemmer henviste endvidere til bestemmelserne i punkt 24 i Sikkerhedsrådets resolution 820 (1993) om sådanne fly, hvorefter det pågældende fly allerede burde have været beslaglagt af de irske myndigheder ...]

25. Ministeriet har endvidere påpeget, at komitéens formand i en skrivelse af 28. maj 1993 til Tyrkiets faste repræsentant ved De Forenede Nationer vedrørende de to fly, der blev anvendt af Bosphorus Airways, udtalte følgende:

»The Committee was not in agreement with the view of Your Excellency's Government that the aircraft in question may continue to operate, and, in that connection, recalled the provisions of paragraph 24 of Security Council Resolution 820 (1993).« [Komitéen var ikke enig med Deres Excellences regering i, at det pågældende fly fortsat kan anvendes, og bragte derved bestemmelserne i punkt 24 i Sikkerhedsrådets resolution 820 (1993) i erindring.]

26. I juli 1993 anmodede den tyrkiske ambassade i Irland om, at det fly, som ministeriet havde beslaglagt, blev fløjet tilbage til Tyrkiet, så det kunne beslaglægges og konfiskeres der i overensstemmelse med resolutionerne om sanktioner. De irske myndigheder anmodede også komitéen om rådgivning om dette spørgsmål, og i en skrivelse af 4. august 1993 meddelte komitéens formand følgende:

»Under the terms of the relevant decisions of the Security Council, the Irish authorities are required to withhold all services from the aircraft in question, including services necessary to enable the plane to fly back to Turkey. Accordingly, it was the view of the Committee that the aircraft should remain impounded in Ireland.« [I henhold til relevante beslutninger, som Sikkerhedsrådet har truffet, er de irske myndigheder forpligtede til at afskære alle tjenesteydelser til det pågældende fly, herunder tjenesteydelser, der er nødvendige for, at flyet kan vende tilbage til Tyrkiet. Komitéen var derfor af den opfattelse, at flyet fortsat skulle holdes beslaglagt i Irland.]

27. Det er også værd at nævne, at ifølge Bosphorus Airways gik betalingerne for leasing af flyet ind på en spærret konto i den tyrkiske centralbank i overensstemmelse med Tyrkiets nationale lovgivning til gennemførelse af FN-sanktionerne. Disse betalinger nåede derfor tilsyneladende ikke frem til JAT.

28. Bosporus Airways har anlagt sag ved High Court i Dublin til prøvelse af ministeriets beslutning om beslaglæggelse af flyet. I dom og kendelse af 21. juni 1994 annullerede High Court ministeriets beslutning med den begrundelse, at det pågældende fly ikke var omfattet af forordningens artikel 8, idet

majoritetsandele eller kontrollerende andele i flyet ikke indehaves af en person eller en virksomhed, som er etableret i eller opererer fra Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) [12].

30. Under retsmødet blev det over for Domstolen oplyst, at flyet er blevet frigivet efter suspensionen af forordningen.

Sagens genstand

29. Ministeriet har appelleret High Court's dom og kendelse til Supreme Court. Supreme Court har indtaget den holdning, at afgørelsen af tvisten mellem ministeriet og Bosphorus Airways afhænger af, hvilken fortolkning der anlægges af forordningens artikel 8. Supreme Court har derfor besluttet at forelægge Domstolen følgende 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 leasingaftale 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)?«

31. Mens Bosphorus Airways energisk bestrider lovligheden af ministeriets beslutning om at beslaglægge flyet, støtter den østrigske og danske regering samt Kommissionen sagsøgte i, at beslutningen var korrekt. Gennemlæsning af forordningens artikel 8 giver en klar formodning om, at de sidstnævntes synspunkt er rigtigt. Artiklens ordlyd synes ikke at levne megen tvivl, når den anvendes på de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag. Artiklen omhandler tilfælde, hvor »majoritetsandele eller kontrollerende andele indehaves af en person eller en virksomhed, som er etableret i eller opererer fra den nævnte Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro)«. (O.a. ordlyden har sin oprindelse i FN-resolutionen, der er på engelsk, og majoritetsandele eller kontrollerende andele hed deri — og hedder i forordningens artikel 8 — på engelsk »majority or controlling *interest*«). Udtrykket »interest« er meget bredt og omfatter alle slags ejendomsretlige interesser, og det blev under hovedsagen fastslået, at JAT fortsat er flyets eneste ejer. Supreme Court's spørgsmål bygger da også på denne faktiske forudsætning. Ganske vist er udtrykket »interest« også ret vagt, men de fleste andre sproglige versioner af forordningen anvender et ejendomsbegreb frem for et »interesse«-begreb, hvilket klart dækker JAT's ejendomsret til flyet. Ejendomsbegrebet anvendes også i artikel 8, andet punktum, hvori det bestemmes, at udgifter i forbindelse

12 — Dommen er gengivet i [1994] 2 ILRM og i [1994] 3 CMLR 464.

med beslaglæggelse kan kræves afholdt af ejerne. Det hedder endvidere i præamblen til forordningen:

»Fællesskabet og dets medlemsstater har aftalt at anvende et EF-instrument bl.a. for at sikre ensartet anvendelse i hele Fællesskabet ...«

Ensartet fortolkning af forordningen synes derfor i særlig grad at være påkrævet. I den forbindelse skal det bemærkes, at den tvivl, der kommer til udtryk i forelæggelseskendelsen, muligvis aldrig ville opstå i andre medlemsstater, hvor der anvendes andre sprogversioner, på grund af den klare forbindelse med ejendomsret i de pågældende versioner af forordningen.

32. Det forekommer irrelevant, at JAT ikke har kontrol over flyet i leasingperioden; udtrykket »majoritetsandele eller kontrollerende andele« (»majority or controlling interest«) i artikel 8 tyder på, at spørgsmålet om kontrol ikke opstår, når der indehaves en majoritetsandel.

33. Spørgsmålet er derfor, om der i den foreliggende sag er nogen tvingende grund til at fortolke forordningen på en måde, der tilsyneladende afviger fra dens ordlyd. Igennem fast retspraksis er der fastslået følgende:

»Det er ved fortolkning af en fællesskabsretlig regel nødvendigt både at tage hensyn til dens ordlyd, den sammenhæng, hvori den indgår, og formålet med den« [13].

34. Af afgørende betydning for forordningens sammenhæng og formål er Sikkerhedsrådets resolutioner, som den skal gennemføre, og jeg skal undersøge, om disse resolutioner har betydning for, hvilken fortolkning der skal anlægges af forordningen. Endvidere har Bosphorus Airways anført en række almindelige principper i fællesskabsretten til støtte for sin opfattelse af, at forordningens artikel 8 ikke finder anvendelse på omstændighederne i den foreliggende sag.

Forordningen og resolutionerne

35. Præamblen til forordningen henviser udtrykkeligt til ovennævnte resolutioner og viser klart, at Rådet vedtog forordningen for at gennemføre resolutionerne. Der kan

13 — Jf. dom af 17.10.1995, sag C-83/94, Leifer m.fl., Sml. I, s. 3231, præmis 22.

derfor ikke være nogen tvivl om, at forordningen skal fortolkes i lyset af disse resolutioner. Spørgsmålet om, hvorvidt resolutionerne som sådan er bindende for Fællesskabet, skal — selv om det meget interessant — ikke afgøres her [14].

36. Det er relevant, at udtrykket »a majority or controlling interest« (»majoritetsandele eller kontrollerende andele« på dansk) i forordningen er en ordret gengivelse af ordlyden af punkt 24 i resolution 820 (1993). Endvidere anvendes i det væsentlige det samme udtryk på alle tre FN-sprog, som også er fællesskabssprog (engelsk, fransk, spansk): »a majority or controlling interest«, »un intérêt majoritaire ou prépondérant«, »intereses mayoritorios o de control«.

37. Bosphorus Airways har ikke henvist til ordlyden af de relevante resolutioner til støtte for sit anbringende om, at forordningens artikel 8 ikke finder anvendelse. Selskabet henviser imidlertid til High Court's argumentation, hvor der blev anlagt en teleologisk fortolkning af forordningen. Dommer Murphy ved High Court indtog det standpunkt, at [15]:

[Det udtrykkelige formål med den strenge handelsregulering, som foretages i forordningerne, er at afholde Den Føderative Republik fra at påbegynde eller fortsætte med handlinger, der vil få det uacceptable resultat, at der forvoldes yderligere tab af menneskeliv og materiel skade. Det er indiskutabelt, at disse forordninger har til formål at virke som en straf, et afskrækkende middel eller en sanktion mod befolkningen eller regeringen i denne betrængte republik. Omvendt er det lige så klart, at forordningerne ikke skal straffe folk eller lande, som på ingen måde har været årsag til eller bidraget til disse tragiske begivenheder, eller tilføje dem tab.]

38. I dommen blev udtrykket »interest« derefter fortolket i lyset af disse mål [16]:

[Efter min opfattelse må den grad eller udstrækning af den »interesse«, som omtales i artiklen, skulle tjene til at afgrænse situationer, hvor den person, som befinder sig i eller opererer fra Jugoslavien, kunne bestemme over den daglige brug af det pågældende aktiv. Enhver anden udlægning forekommer både uvirkelig og urimelig. Det ville være absurd at beslaglægge et aktiv, som en helt uskyldig part har betalt en betydelig sum penge for at have rådighed over og anvende, blot fordi en anden part har en teoretisk ret til at modtage en symbolsk leje for det. Formålet med forordningen må da være at fratage den skyldige part muligheden for at benytte flyet, køretøjet eller hvilket transportmiddel der nu er tale om, som i sig selv kan anvendes til at transportere varer i strid med den embargo, forordningerne indfører.

14 — Se mht. en drøftelse heraf Sebastian Bohr, »Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community«, *European Journal of International Law* (1993), s. 256, jf. s. 262-265.

15 — Se henvisningen ovenfor i fodnote 12, præmis 16.

16 — Jf. præmis 17.

Efter min opfattelse er den »interest«, der omtales i artikel 8, i det væsentlige interessen i besiddelse eller retten til anvende, kontrollere eller bestemme over brugen af aktivet snarere end interessen i en indtægt fra det. Hvis man med forordningerne havde ønsket at unddrage jugoslaviske statsborgere eller virksomheder indtægter, kunne dette være gjort med andre midler, hvilket den foreliggende sag allerede har vist. Så længe det forholder sig således, at der ikke er nogen statsborger i Serbien eller Montenegro, der har rådighed eller kontrol over det pågældende fly eller mulighed for at modtage indtægter fra det, forekommer det mig, at forordningerne har nået deres mål til fulde, og beslaglæggelse af flyet ville udgøre et fuldstændig uberettiget indgreb i Bosphorus Airways' forretningsvirksomhed.]

39. Jeg kunne være enig i denne argumentation, hvis det vitterligt var klart, at formålet med punkt 24 i resolution 820 (1993) var at fratage den skyldige part muligheden for at benytte flyet, fordi det kunne anvendes til at transportere varer i strid med embargoen. Jeg mener imidlertid ikke, at en så snæver fortolkning af resolutionen er overbevisende. Det kan ikke på grundlag af ordlyden af resolutionerne fastslås, at forpligtelsen til at beslaglægge transportmidler kun skulle styrke handelsembargoen. Der kan selvfølgelig ikke være tvivl om, at Sikkerhedsrådet havde en styrkelse af handelsembargoen i tankerne, da det traf afgørelsen. Dette kan udledes af, at det i anden del af punkt 24 tilføjes, at »den beslaglæggende stat kan konfiskere [de nævnte transportmidler], hvis det godtgøres, at de har været involveret i overtrædelse af resolution 713 (1991), 757 (1992), 787 (1992) eller nærværende resolution«. Det kan imidlertid på ingen måde udelukkes, at Sikkerhedsrådet ville gå endnu videre. Det erindres, at Sikkerhedsrådet ligeledes besluttede at indefryse alle penge, der tilhørte eller skulle betales til myndigheder eller virksomheder i Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) [17]. Beslutningen om at beslaglægge transportmidler, hvori virksomheder i den pågældende republik har majoritetsandele eller kontrollerende andele, kan fortolkes som en videregående beslutning om at indefryse aktiver i udlandet, selv når der ikke er nogen umiddelbar risiko for, at de vil blive anvendt til at omgå handelsembargoen. Som sagsøgte har anført i deres skriftlige indlæg, kan formålet være i sager som den foreliggende at fratage den jugoslaviske virksomhed selv den indirekte fordel, der ligger i, at et transportmiddel fortsat vil blive brugt og fortsat vil blive vedligeholdt og forsikret.

40. Efter min mening vil det sandsynligvis være langt vanskeligere at udfinde det nøjagtige formål med en fællesskabsforanstaltning til gennemførelse af en resolution fra FN's Sikkerhedsråd end det normalt ville være at fastslå formålet med en almindelig fællesskabsforanstaltning. Spørgsmålet er ikke, hvad Fællesskabets institutioner selv havde til hensigt — dette kan ofte udledes af sammenhængen og præamblen og muligvis også af de oplysninger, institutionerne afgiver til Domstolen — men, hvad hensigten var for Sikkerhedsrådet, et organ sammensat af mange forskellige stater, der handler under politisk yderst spændte omstændigheder. En bogstavelig fortolkning af ordlyden vil derfor måske have mere vægt.

17 — Jf. punkt 5 i resolution 757 (1992).

41. Kommissionen har i sit indlæg til Domstolen ligeledes anført, at det er risikabelt at forsøge at vurdere de nøjagtige formål med Sikkerhedsrådets beslutning. Kommissionen vover imidlertid den påstand, at High Court har anlagt for snæver en forståelse af de forfulgte formål. Ifølge Kommissionen er målet også at forhindre personer eller virksomheder i Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) i at få transportmidler, der midlertidigt er unddraget deres rådighed, tilbage. Kommissionen har påpeget, at sanktioner aldrig er fuldstændig effektive, og at det synes berettiget at gribe ind på det tidligst mulige tidspunkt og beslaglægge transportmidler, der kunne være til nytte for borgere i Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), i stedet for at sætte sin lid til, at alle involverede parter undlader at overdrage kontrollen til personer i den pågældende republik.

42. For så vidt angår fly har dette argument særlig vægt, fordi der, så længe et fly er i luften, altid vil være en risiko for, at det uventet ændrer kurs, i det foreliggende tilfælde mod Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro). Afhængig af, hvor det er på det pågældende tidspunkt, kan risikoen være langt større for et flys vedkommende end for et skib. I tilfælde af leasing kan det endvidere ikke udelukkes, at der er en risiko for, at leasingaftalen vil blive opsagt inden aftalens udløb og flyet returneret til ejeren. Selv hvis punkt 24 kun skulle styrke eller skærpe handelsembargoen, synes det berettiget at beslutte at beslaglægge et fly, der midlertidigt er uden for ejerens kontrol.

43. En snæver forståelse har heller ikke støtte i sprogbrugen i resolutionerne. Som anført anvendes udtrykket »majoritetsandele eller kontrollerende andele« (a majority or controlling interest) både i resolutionens punkt 24 og i forordningen. Den samme konklusion synes at kunne drages i begge tilfælde: Når der er en majoritetsandel, er der intet krav om kontrol. Der er heller ingen støtte i ordlyden af resolutionerne for, at udtrykket »interest«, for så vidt angår fly, skulle betyde det land, hvor flyet er registreret, i den foreliggende sag Tyrkiet. Sikkerhedsrådet lader til at have anlagt en sondring mellem ejendomsret til fly og registrering af fly. I punkt 7(b) i resolution 757 (1992) [18] omtales der »fly, der er indregistreret i Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro)« med hensyn til reparationer på og vedligeholdelseseftersyn af fly. Når denne definition ikke anvendes i punkt 24 i resolution 820 (1993), tyder det på, at registreringsstaten blev anset for irrelevant.

44. Med hensyn til skibe gøres det i punkt 10 i resolution 787 (1992) endvidere klart, at det er uden relevans, under hvilket flag det pågældende skib sejler, ved afgørelsen af, om 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). Når der ikke i ordlyden er støtte for det modsatte, mener jeg, at der må

18 — Jf. punkt 5 ovenfor.

anlægges en tilsvarende fortolkning for så vidt angår fly; i punkt 24 i resolution 820 (1993), der indeholder forpligtelsen til at beslaglægge, behandles skibe og fly ens.

45. Under retsmødet påpegede Bosphorus Airways, at der er en udbredt praksis blandt skibe for at skifte nationalitetsflag, hvilket ikke sker inden for civil luftfart, hvor det kun er muligt at registrere et fly i en bestemt stat under omstændigheder, hvor luftfartsmyndighederne i den pågældende stat er overbeviste om, at de kan føre tilsyn med flyets drift, særligt med hensyn til kravene til flyets sikkerhed. Efter min opfattelse er dette muligvis forklaringen på, at resolutionerne ikke indeholder nogen bestemmelse om fly svarende til bestemmelsen om skibes flag. Det viser imidlertid ikke, at udtrykket »interest« kun vedrører den interesse, som den virksomhed, der har registreret flyet i en bestemt stat, har.

46. Eftersom hverken formålene med eller ordlyden af resolutionerne tyder på, at ministeriet anlagde en urigtig fortolkning af forordningen, er det efter min opfattelse ikke nødvendigt indgående at undersøge retsvirkningen af den udtalelse, som komitéen nedsat ved resolution 724 (1991) afgav, og hvori den indtog det standpunkt, at flyet skulle beslaglægges. Der må naturligvis tages behørigt hensyn til komitéens opfattelse; den består af repræsentanter for stater, der er medlemmer af Sikkerhedsrådet, og deres synspunkter må tillægges betydelig vægt. Komitéen har udviklet sig til et vigtigt permanent organ til daglig overvågning af gennemførelsen af sanktioner, og den kan arbejde til fremme af en konsekvent fortolkning og anvendelse af resolutionerne i det internationale samfund [19]. Det forekommer imidlertid tvivlsomt, om komitéens opfattelse i nærværende sag kunne anses for bindende, allerede fordi en sådan retsvirkning ikke er fastsat i de relevante bestemmelser i resolutionen. Som allerede anført skulle der opnås godkendelse fra komitéen i visse tilfælde [20], men beslutningen om at beslaglægge transportmidler falder ikke herindunder, og komitéens almindelige beføjelser omfatter ikke en beføjelse til at træffe afgørelser [21]. Endvidere indeholder den udtalelse, komitéen afgav, kun lidt eller ingen argumentation, der kunne være til hjælp. For eksempel indeholder den ingen vejledning om fortolkningen af udtrykket »interest« eller af andre udtryk i punkt 24 i resolution 820 (1993).

47. Selv om man ikke betragter komitéens udtalelse som afgørende — ja, selv hvis udtalelsen lades ude af betragtning — kan det imidlertid efter min opfattelse konkluderes, at Sikkerhedsrådets resolutioner ikke forudsætter en fortolkning, der afviger fra den klare ordlyd af artikel 8 i forordningen.

19 — Jf. M. P. Scharf og J. L. Dorosin, »Interpreting UN sanctions: the rulings and role of the Yugoslavia Sanctions Committee«, *Brooklyn Journal of International Law* (1993), s. 771-827.

20 — Jf. f.eks. afsnit 15 i resolution 820 (1993).

21 — Jf. punkt 5(b) i resolution 724 (1991) citeret ovenfor i punkt 11; se Pieter-Jan Kuyper, »Trade Sanctions, Security and Human Rights and Commercial Policy« i M. Maresceau (redaktør), *The European Community's Commercial Policy after 1992: The Legal Dimension* (Martinus Nijhoff 1993), s. 387, jf. s. 397, hvor han drøfter spørgsmålet i forbindelse med sanktioner mod Irak, hvor der findes en tilsvarende komité.

Retssikkerhedsprincippet, proportionalitetsprincippet og princippet om beskyttelse af grundrettigheder

48. Endelig har Bosphorus Airways påberåbt sig en række almindelige fællesskabsretlige principper: retssikkerhedsprincippet, proportionalitetsprincippet, og princippet om beskyttelse af grundrettigheder. Med hensyn til retssikkerhedsprincippet har Bosphorus Airways gjort gældende, at retsvirkningen af en retlig bestemmelse skal være klar og forudseelig for den, der er underlagt den. Dette gælder særligt, hvor bestemmelsen — hvilket Bosphorus Airways hævder — har virkning som straf, er usædvanligt streng og anvendes på en uskyldig part.

49. Der kan, synes jeg, bedst tages stilling til spørgsmålet om forordningens retsvirkninger i forbindelse med proportionalitetsprincippet og princippet om beskyttelse af grundrettigheder. Jeg har anlagt det synspunkt, at bestemmelsens ordlyd er klar. For så vidt er der derfor ikke sket nogen tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, og Bosphorus Airways har ikke anført, at dette princip skulle være blevet tilsidesat på anden måde. Spørgsmålet er derfor, om der er sket en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet eller princippet om beskyttelse af grundrettigheder. Disse to spørgsmål kan passende gennemgås samlet.

50. Denne del af Bosphorus Airways' argumentation rejser et væsentligt spørgsmål, og jeg skal derfor foretage en ret indgående gennemgang af, om Bosphorus Airways' grundrettigheder er blevet tilsidesat ved ministeriets handlemåde, og om dets handlemåde i den forbindelse var i strid med proportionalitetsprincippet.

51. Det er fast retspraksis, at beskyttelsen af grundrettigheder er et af de almindelige principper i fællesskabsretten, og at Domstolen, når den sikrer beskyttelsen af disse rettigheder, tager hensyn til medlemsstaternes forfatningsmæssige traditioner og internationale overenskomster, herunder særligt konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, almindeligt kendt som »den europæiske menneskerettighedskonvention«, som er af særlig betydning herfor [22].

52. Domstolens praksis har fundet udtryk i traktaten om Den Europæiske Union i artikel F, stk. 2, hvori det bestemmes, at Unionen skal respektere de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved konventionen, og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten. Artikel F, stk. 2, er indeholdt i traktatens afsnit I og er derfor ikke omfattet af Domstolens kompetence, i det omfang bestemmelsen omfatter Unionstraktaten i sin helhed [23]. I forhold til EF-traktaten

22 — Se senest udtalelse 2/94 af 28.3.1996, Sml. I, s. 1759, præmis 32 og 33.

23 — Jf. traktatens artikel L.

bekræfter og befæster bestemmelsen Domstolens retspraksis og understreger, at beskyttelsen af grundrettigheder er af den største vigtighed.

53. Beskyttelse af grundrettigheder er således en betingelse for, at fællesskabsretsakter [24] — i dette tilfælde forordningen — kan anses for at være lovlige. Grundrettigheder skal selvfølgelig også beskyttes af medlemsstaterne, når de gennemfører fællesskabsforanstaltninger [25]. Under alle omstændigheder har alle medlemsstaterne undertegnet den europæiske menneskerettighedskonvention, selv om konventionen ikke i alle stater har status som national ret. Selv om Fællesskabet ikke selv har undertegnet konventionen og ikke kan undertegne den uden en ændring af både konventionen [26] og traktaten [27], og selv om konventionen muligvis ikke formelt set er bindende i forhold til Fællesskabet, kan konventionen dog alligevel af praktiske grunde anses for at være en del af fællesskabsretten og kan som sådan påberåbes både for Domstolen og for de nationale retsinstanser, når sagen drejer sig om fællesskabsretten. Dette er særligt tilfældet, når som i den foreliggende sag sagen drejer sig om medlemsstaternes gennemførelse af fællesskabsretten. Fællesskabsretten kan ikke fritage medlemsstaterne fra deres forpligtelser i henhold til konventionen.

54. Bosphorus Airways har særligt påberåbt sig retten til respekt for ejendom, som er beskyttet ved konventionen, samt retten til fri erhvervsudøvelse, som også i Domstolens praksis er blevet anerkendt som en grundrettighed. Bosphorus Airways har gjort gældende, at den fortolkning, ministeriet har anlagt af forordningen, indebærer en tilsidesættelse af disse rettigheder, fordi en sådan fortolkning — som Bosphorus Airways udtrykker det — rent faktisk ville ødelægge og tilintetgøre Bosphorus Airways. Selskabet har endvidere gjort gældende, at forordningen ville være ugyldig i sin helhed eller delvis, hvis den havde til følge, at en fuldstændig uskyldig virksomheds ejendom blev ødelagt — i den foreliggende sag Bosphorus Airways' ejendom.

55. Ejendomsretten defineres på følgende måde i artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til den europæiske menneskerettighedskonvention:

»Enhver fysisk eller juridisk person har ret til respekt for sin ejendom. Ingen må berøves sin ejendom undtagen i samfundets interesse og i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat ved lov og følger af folkerettens almindelige principper.

Foranstående bestemmelser skal imidlertid ikke på nogen måde begrænse statens ret til at håndhæve sådanne love, som den anser for nødvendige for at overvåge, at ejendomsretten udøves i overensstemmelse med

24 — Udtalelse 2/94, præmis 34.

25 — Dom af 13.7.1989, sag 5/88, Wachauf, Sml. s. 2609, præmis 19, og af 14.7.1994, sag C-351/92, Graff, Sml. I, s. 3361, præmis 17.

26 — I henhold til konventionens artikel 66, stk. 1, kan konventionen kun undertegnes af Det Europæiske Råds medlemsstater.

27 — Jf. udtalelse 2/94, nævnt ovenfor i fodnote 22.

almenhedens interesse, eller for at sikre betaling af skatter, andre afgifter og bøder.«

56. I medfør af protokollens artikel 5 skal De Høje Kontraherende Parter betragte bestemmelserne i artikel 1 som et tillæg til konventionen.

57. I en lang række sager, hvoraf den første var Sporrong og Lönnroth [28], har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fastslået, at artikel 1 i protokol nr. 1 indeholder tre forskellige regler. Den første regel, der er fastsat i det første punktum i det første afsnit, er generel og indeholder princippet om respekt for ejendom. Den anden regel, der findes i det andet punktum i det samme afsnit, omhandler fratagelse af ejendom og underkaster dette visse betingelser. Den tredje regel, der står i andet afsnit, indeholder en anerkendelse af, at de kontraherende stater er berettigede til at overvåge, at ejendomsretten udøves i overensstemmelse med almenhedens interesse. De tre regler er ikke forskellige i den forstand, at der ikke er nogen forbindelse mellem dem; den anden og den tredje regel vedrører særlige former for indgreb i retten til respekt for ejendom og skal derfor fortolkes på baggrund af det generelle princip i den første regel.

58. I Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis er det fastslået, at artikel 1 omfatter den interesse, som Bosphorus Airways har i det beslaglagte fly, og at der må anlægges en vid fortolkning af ordet »ejendom«, således at det omfatter interessen under leasing [29]. Når det i artikel 1 anerkendes, at stater har ret til at overvåge, at ejendomsretten udøves i overensstemmelse med almenhedens interesse, kræves det imidlertid, at der sker en passende afvejning. I Sporrong og Lönnroth beskrev Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol sin egen opgave således:

»... the Court must determine whether a fair balance was struck between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights«. [Domstolen skal derfor afgøre, om der blev foretaget en rimelig afvejning af hensynet til almenhedens interesse over for hensynet til beskyttelse af individets grundlæggende rettigheder].

59. Spørgsmålet er herefter, hvorledes denne prøvelse skal foretages. Selv om der ikke synes at foreligge afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der særligt har vedrørt beslaglæggelse af aktiver som led i gennemførelsen af internationale sanktioner, er der ikke desto mindre hjælp at hente i Menneskerettighedsdomstolens synspunkter generelt. F.eks. i sagen AGOSI mod Det Forenede Kongerige [30], hvor guldkruegerrands (guldmønter), der tilhørte sagsøgerne, var blevet konfiskeret af toldmyndighederne i Det Forenede Kongerige, efter at

28 — Dom af 23.9.1982, præmis 69.

29 — Dom af 19.12.1989, Mellacher mod Østrig, præmis 43.

30 — Dom af 24.10.1986.

tredjemænd havde forsøgt ulovligt at indføre dem til landet, foretog Domstolen således en prøvelse af, hvorvidt der var sket en rimelig afvejning ved afgørelsen af spørgsmålet om, hvorvidt konfiskation var en berettiget gennemførelsesforanstaltning over for en uskyldig ejer. Ifølge Domstolen var ejerens »fejl« eller adfærd kun én af de faktorer, der skulle tages hensyn til. En anden faktor var ejerens adgang til at indbringe sagen for forvaltningsmyndighederne, inden beslaglæggelse af varerne blev stadfæstet, og adgang til domstolsprøvelse af forvaltningsafgørelsen. Domstolen fastslog, at der på baggrund af de til rådighed værende retsmidler ikke var sket en tilsidesættelse af reglerne. Domstolen anlagde et lignende synspunkt i sagen Air Canada mod Det Forenede Kongerige [31]. I denne sag beslaglagde Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder et fly, der var ejet og blev drevet af Air Canada, da det landede i Heathrow Airport, idet det blev opdaget, at det fragtede en særdeles betydelig mængde ulovlige narkotiske stoffer, men flyet blev frigivet senere samme dag, efter at luftfartsselskabet havde betalt en bøde på 50 000 UKL. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol udtalte, at de trufne foranstaltninger var i overensstemmelse med almenhedens interesse i at bekæmpe narkotikahandel og ikke var uforholdsmæssige i forhold til det forfulgte mål.

60. EF-Domstolen har indtaget et tilsvarende standpunkt i sager, der drejer sig om ejendomsret eller retten til fri erhvervsudøvelse. Domstolen henviste således i sagen Tyskland mod Rådet [32] vedrørende den fælles markedsordning for bananer til sin faste praksis.

»Såvel ejendomsretten som den frie erhvervsudøvelse hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger. Imidlertid skal disse rettigheder ikke behandles som absolutte forrettigheder, men skal ses i sammenhæng med deres funktion i samfundet. Udøvelsen af ejendomsretten og af retten til fri erhvervsudøvelse kan derfor underkastes begrænsninger, navnlig inden for rammerne af en fælles markedsordning, forudsat at sådanne begrænsninger er i virkelig overensstemmelse med de formål, som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse, og ikke, når henses til det forfulgte formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve de således garanterede rettigheders kerne.«

61. Denne udtalelse byggede på den endnu tydeligere gennemgang af ejendomsretten, som Domstolen foretog i Hauer-sagen [33], hvor den lod sig inspirere af artikel 1 i protokol nr. 1 og af de forfatningsmæssige regler og praksis i medlemsstaterne. Den pågældende sag vedrørte et foreløbigt forbud mod nyplantning af vinstokke, og Domstolen, der fulgte generaladvokatens forslag til afgørelse, betragtede forbuddet som en begrænsning i udøvelsen af ejendomsretten. Under

31 — Dom af 5.5.1995.

32 — Dom af 5.10.1994, sag C-280/93, Sml. I, s. 4973, præmis 78.

33 — Dom af 13.12.1979, sag 44/79, Sml. s. 3727, præmis 17-30 (jf. særligt præmis 23).

henvisning til det princip, der blev gentaget i den efterfølgende retspraksis, der er nævnt ovenfor, udtalte Domstolen i den pågældende sag [34]:

»Det må derfor undersøges, hvilket formål der forfølges med den omtvistede forordning, og om der eksisterer et rimeligt forhold mellem de foranstaltninger, der er foreskrevet ved forordningen, og det formål, som Fællesskabet forfølger i det foreliggende tilfælde.«

62. Denne udtalelse viser også, at proportionalitetsprincippet — selv om det gøres gældende af Bosphorus Airways som et selvstændigt anbringende — er en afgørende del af den prøvelse, der skal foretages i den foreliggende sag, når der tages stilling til påstanden om, at Bosphorus Airways' ejendomsret er blevet krænket. Det afgørende spørgsmål er nemlig, om det klare indgreb i Bosphorus Airways' besiddelse af flyet er en forholdsmæssig foranstaltning på baggrund af de formål i almenhedens interesse, som søges opnået gennem forordningen.

63. Der synes ikke at være nogen tvivl om, at omstændighederne i den foreliggende sag rejser spørgsmål om Bosphorus Airways' grundrettigheder. Jeg har allerede nævnt, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol anser interesser i henhold til leasingaftaler for at være omfattet af anvendelsesområdet for artikel 1. I lighed hermed fandt EF-Domstolen i Wachauf-sagen [35], at en lejer i henhold til en leasingkontrakt kunne støtte ret på grundrettigheder, og selv om Domstolen ikke i den pågældende dom udtrykkeligt henviste til ejendomsret, henviste den dog til dommen i Hauer-sagen, der vedrørte ejendomsrettigheder. Det er endvidere klart, at beslaglæggelsen af flyet var et omfattende indgreb i Bosphorus Airways' udøvelse af sine ejendomsrettigheder og et indgreb, som i sine virkninger vanskeligt kan siges at adskille sig fra en midlertidig fratagelse.

64. På den anden side er det også klart, at der er en særligt betydelig offentlig interesse i at gennemføre embargoforanstaltninger, som De Forenede Nationers Sikkerhedsråd har truffet bestemmelse om. Det er faktisk svært at komme i tanker om en stærkere offentlig interesse end interessen i at standse en borgerkrig, der er så ødelæggende som den, der omspændte det tidligere Jugoslavien og særligt Bosnien-Hercegovina. Det internationale samfund indtog den holdning, at det for at standse krigen var nødvendigt at lægge pres på Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) på grund af den rolle republikken spillede i den bosniske konflikt. Sikkerhedsrådet besluttede derfor at vedtage — og siden stramme — de økonomiske sanktioner, som blev gennemført af Fællesskabet. Sådanne sanktioner påvirker uundgåeligt ejendomsrettigheder, også uskyldige erhvervsdrivendes rettigheder. I den henseende er Bosphorus Airways' situation på ingen måde enestående. Der er formentlig mange andre — herunder alle

34 — Jf. præmis 23.

35 — Nævnt ovenfor i fodnote 25.

dem, som havde væsentlige interesser i handelen med Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) — som har lidt svære tab som følge af embargoforanstaltningerne. Sådanne tab er uundgåelige, hvis sanktionerne skal være effektive.

65. Dette betyder selvfølgelig ikke, at man under sådanne omstændigheder skal tåle enhver form for indgreb i ejendomsretten. Hvis det blev påvist, at et sådant indgreb var ganske urimeligt på baggrund af de formål, som de kompetente myndigheder skulle opfylde, ville Domstolen skulle gribe ind. I den forbindelse kan det være nødvendigt at undersøge, om de kompetente myndigheder på baggrund af oplysninger, som siden er kommet frem, og efter yderligere overvejelser over omstændighederne havde grund til opretholde en foranstaltning, der blev truffet som en hasteforanstaltning. I den foreliggende sag kan beslutningen om at beslaglægge flyet med den begrundelse, at det indehavedes af en virksomhed i Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), som jeg har anført ovenfor [36], imidlertid ikke anses for at have været urimelig hverken på det tidspunkt, hvor den blev truffet, eller efterfølgende, selv om flyet faktisk ikke var under en sådan virksomheds kontrol ved beslaglæggelsen. Sanktionsforanstaltningerne gør derfor efter min opfattelse den anfægtede beslutning berettiget.

66. Bosphorus Airways har lagt vægt på, hvad selskabet anser for de drastiske økonomiske og handelsmæssige virkninger af beslutningen. Jeg er ikke overbevist om, at disse virkninger kan tillægges den vægt, som Bosphorus Airways gør gældende. De økonomiske konsekvenser kan have forskelligt omfang — i andre situationer kan en lejer i henhold til en leasingkontrakt muligvis bare opsige kontrakten og lease et andet fly. Under alle omstændigheder tror jeg ikke, det er muligt at underkende en generel foranstaltning af denne art alene på grund af de økonomiske konsekvenser, den måtte få i et enkelt tilfælde. Jeg mener det relevante spørgsmål må være, om beslaglæggelsen af et fly er i overensstemmelse med foranstaltningen under omstændigheder, hvor ejeren, men ikke lejeren, er en virksomhed i det land, som sanktionerne rettes mod. Men selv hvis det var relevant at tage hensyn til de tab, som Bosphorus Airways gør gældende at have lidt, mener jeg ikke, at proportionalitetsprincippet ville være tilsidesat, når der henses til, hvor væsentlig en offentlig interesse sagen vedrører.

67. Jeg må derfor nå frem til den konklusion, at der ikke i den omtvistede beslutning — for at anlægge den samme prøvelse som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol — blev foretaget en urimelig afvejning af hensynet til almenhedens interesse over for hensynet til beskyttelse af individets grundlæggende rettigheder. Denne konklusion synes at være i overensstemmelse med Menneskerettighedsdomstolens praksis generelt. Bosphorus Airways har da heller ikke gjort gældende, at der skulle være retspraksis inden for den europæiske menneskerettighedskonvention, der støtter selskabets synspunkt.

36 — Jf. punkt 39-42.

68. Resultatet bliver tilsyneladende det samme, hvis der tages udgangspunkt i de grundlæggende rettigheder, således som de følger af »medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner«, hvortil der henvises i EF-Domstolens praksis og i artikel F, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union. I Hauer-sagen [37] udtalte Domstolen (i præmis 20) særligt vedrørende den tyske »Grundgesetz«, den irske forfatning og den italienske forfatning, at medlemsstaternes forfatningsmæssige bestemmelser og praksis tillader lovgiveren at regulere brugen af privat ejendom af hensyn til almenhedens interesse. Det er heller ikke her gjort gældende, at der er støtte i retspraksis for, at den anfægtede afgørelse er i strid med grundrettigheder. Den irske High Court's afgørelse blev — som anført ovenfor — truffet af andre grunde.

69. Jeg har fremført det synspunkt, at der kan tages stilling til proportionalitetsprincippet i sammenhæng med princippet om beskyttelse af grundrettigheder. Hvis der skulle tages stilling proportionalitetsprincippet for sig, ville det være nødvendigt at foretage en lignende prøvelse; der skulle foretages en afvejning af indgrebet i Bosphorus Airways' interesser over for almenhedens interesser. Efter min opfattelse ville dette føre til samme resultat. Almenhedens interesse er klart af en ganske særlig betydning.

Forslag til afgørelse

70. Efter min opfattelse skal det af den irske Supreme Court forelagte spørgsmål derfor besvares på følgende måde:

Artikel 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 990/93 skal fortolkes således, at den finder anvendelse på et fly, i hvilket majoritetsandele eller kontrollerende andele indehaves af en virksomhed i Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), selv når ejeren har leaset flyet for en periode på fire år til en virksomhed, som ikke er etableret i eller opererer fra den nævnte Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro).

37 — Nævnt ovenfor i fodnote 33.