CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 30 april 1996 *

1. Het gaat in de onderhavige zaak om het effect van sancties tegen de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) en om de uitlegging van een verordening van de Raad van de Europese Unie, waarmee wordt beoogd uitvoering te geven aan een aantal resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. Het hoofdgeding heeft betrekking op het door de Ierse Minister for Transport, Energy and Communications (hierna: „minister") krachtens die verordening genomen besluit tot inbeslagneming van een luchtvaartuig dat eigendom is van Yugoslav Airlines (hierna: „JAT"), doch wordt geëxploiteerd door Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS (hierna: „Bosphorus Airways"), een Turkse chartermaatschappij. Die maatschappij had het toestel vóór de vaststelling van de verordening voor een periode van vier jaar van de JAT geleased. Toen de minister het bestreden besluit trof, bevond het toestel zich op de luchthaven van Dublin voor een onderhoudsbeurt. Alvorens meer in detail in te gaan op de feiten, moet ik het juridisch kader van de zaak uiteenzetten.

Juridisch kader

2. In de loop van de oorlog in het voormalige Joegoslavië nam de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, die krachtens het Handvest van de Verenigde Naties primair verantwoordelijk is voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid, een aantal resoluties aan waarbij de VN-leden werd opgedragen, verscheidene embargomaatregelen en andere sancties te treffen. De resoluties werden aangenomen op grond van hoofdstuk VII van het Handvest en waren derhalve bindend voor alle VN-leden.

3. De eerste van die resoluties was resolutie 713 (1991), aangenomen op 25 september 1991, waarin de Veiligheidsraad zijn ernstige bezorgdheid uitspraak over de gevechten in Joegoslavië en besloot,

„that 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 consultation between the Secretary-General and the Government of Yugoslavia". [1]

4. In de op 30 mei 1992 aangenomen resolutie 757 (1992) veroordeelde de Veiligheidsraad het feit, dat de autoriteiten van de

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — Zie paragraaf 6 van de resolutie.

Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) hadden nagelaten effectieve maatregelen te nemen tot naleving van resolutie 752 (1992), waarin werd verzocht de gevechten in Bosnië en Herzegovina te beëindigen. De Veiligheidsraad nam nog andere maatregelen, waaronder een handels- en een financieel embargo. Hij besloot onder meer [2],

„that all States shall prevent:

(a) The import into their territories of all commodities and products originating in the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) exported therefrom after the date of the present resolution;

(b) Any activities by their nationals or in their territories which would promote or are calculated to promote the export or transshipment of any commodities or products originating in the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro); and any dealings by their nationals or their flag vessels or aircraft or in their territories in any commodities or products originating in the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) and exported therefrom after the date of the present resolution, including in particular any transfer of funds to the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) for the purposes of such activities or dealings;

(c) The sale or supply by their nationals or from their territories or using their flag vessels or aircraft of any commodities or products, whether or not originating in their territories, but not including supplies intended strictly for medical purposes and foodstuffs notified to the Committee established pursuant to Resolution 724 (1991), to any person or body in the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) or to any person or body for the purposes of any business carried on in or operated from the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro), and any activities by their nationals or in their territories which promote or are calculated to promote such sale or supply of such commodities or products."

5. Van bijzonder belang voor de onderhavige zaak is paragraaf 7 van dezelfde resolutie, waarin de Veiligheidsraad verklaarde,

„that all States shall:

(a) Deny permission to any aircraft to take off from, land in or overfly their territory

2 — In paragraaf 4 van de resolutie.

if it is destined to land in or has taken off from the territory of the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro), unless the particular flight has been approved, for humanitarian or other purposes consistent with the relevant resolutions of the Council, by the Committee established by Resolution 724 (1991);

(b) Prohibit, by their nationals or from their territory, the provision of engineering and maintenance servicing of aircraft registered in the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) or components for such aircraft, the certification of airworthiness for such aircraft, and the payment of new claims against existing insurance contracts and the provision of new direct insurance for such aircraft."

6. In de op 16 november 1992 aangenomen resolutie 787 (1992) besloot de Veiligheidsraad ook een verbod te stellen op de doorvoer per schip over het grondgebied van de Federatieve Republiek Joegoslavië van een aantal uit economisch oogpunt essentiële produkten (zie paragraaf 9). Hij verklaarde voorts in paragraaf 10,

„that any vessel 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) shall be considered, for the purposes of implementation of the relevant resolutions of the Security Council, a vessel of the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) regardless of the flag under which the vessel sails".

7. Het embargo werd versterkt bij de op 17 april 1993 aangenomen resolutie 820 (1993), die voor de onderhavige zaak van rechtstreeks belang is. Die resolutie bevat een aantal bepalingen inzake de doorvoer per schip (over de Donau) van goederen en produkten over het grondgebied van de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro). De hoofdregel is, dat dat vervoer enkel is toegestaan, voor zover het de instemming heeft van het bij resolutie 724 (1991) ingestelde comité (zie paragraaf 15). De resolutie voorziet verder in de bevriezing van fondsen die toebehoren aan of waarover controle wordt uitgeoefend door autoriteiten of ondernemingen in de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) (paragraaf 21). De Veiligheidsraad besloot tevens, „to prohibit the transport of all commodities and products across the land borders or to or from the ports of the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro)", met een zeer beperkt aantal uitzonderingen voor

medische produkten, levensmiddelen en andere goederen die bestemd zijn ter leniging van eerste levensbehoeften, alsmede voor de doorvoer per schip waarvoor toestemming is gegeven (paragraaf 22).

8. Paragraaf 24 van resolutie 820 (1993) is cruciaal voor de onderhavige zaak. Daarin verklaarde de Veiligheidsraad,

„that 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) and that these vessels, freight vehicles, rolling stock and aircraft may be forfeit to the seizing State upon a determination that they have been in violation of Resolutions 713 (1991), 757 (1992), 787 (1992) or the present resolution".

9. Paragraaf 25 houdt hiermee nauw verband. Daarin werd verklaard,

„that all States shall detain pending investigation all vessels, freight vehicles, rolling stock, aircraft and cargoes found in their territories and suspected of having violated or being in violation of Resolutions 713 (1991), 757 (1992), 787 (1992) or the present resolution, and that, upon a determination that they have been in violation, such vessels, freight vehicles, rolling stock and aircraft shall be impounded and, where appropriate, they and their cargoes may be forfeit to the detaining State".

10. Resolutie 820 (1993) heeft voorts betrekking op het verrichten van diensten (paragraaf 27) en op commerciële scheepvaart (paragraaf 28). Over die scheepvaart gaat het in de zaak Ebony Maritime. [3]

11. In genoemde resoluties wordt veelvuldig verwezen naar het bij resolutie 724 (1991) ingestelde comité. De algemene taken van dat comité worden vermeld in paragraaf 5(b) van die resolutie, die op 15 december 1991 werd aangenomen. Daarin besloot de Veiligheidsraad,

„to establish, in accordance with rule 28 of its Provisional Rules of Procedure, a Committee of the Security Council consisting of

3 — Zaak C-177/95, thans aanhangig bij het Hof.

all the members of the Council, to undertake the following tasks and to report on its work to the Council with its observations and recommendations:

(i) To examine the reports submitted pursuant to subparagraph (a) above;

(ii) To seek from all States further information regarding the action taken by them concerning the effective implementation of the embargo imposed by paragraph 6 of Resolution 713 (1991);

(iii) To consider any information brought to its attention by States concerning violations of the embargo, and in that context to make recommendations to the Council on ways of increasing the effectiveness of the embargo;

(iv) To recommend appropriate measures in response to violations of the general and complete embargo on all deliveries of weapons and military equipment to Yugoslavia and provide information on a regular basis to the Secretary-General for general distribution to Member States."

12. De Gemeenschap trof verscheidene maatregelen om genoemde resoluties ten uitvoer te leggen. In de onderhavige zaak gaat het om verordening (EEG) nr. 990/93 van de Raad van 26 april 1993 betreffende de handel tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro). [4] Met de vaststelling van die verordening wilde de Raad uitvoering geven aan de versterking van het embargo tegen de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro), waartoe in resolutie 820 (1993) was besloten. [5] De verordening, die gebaseerd was op artikel 113 van het Verdrag, verving en herriep eerdere verordeningen van de Raad betreffende het embargo. [6]

13. In de preambule wordt verwezen naar de situatie in het voormalige Joegoslavië, in het bijzonder in Bosnië-Herzegovina, naar de rol van de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) en naar de verschillende resoluties van de Veiligheidsraad. Verklaard wordt, dat

„de Gemeenschap en haar Lid-Staten zijn overeengekomen gebruik te maken van een gemeenschapsbesluit, onder andere met het

4 — PB 1993, L 102, blz. 14.

5 — Zie punt 7 van deze conclusie.

6 — Verordening (EEG) nr. 1432/92 van de Raad van 1 juni 1992 houdende een verbod op de handel tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republieken Servië en Montenegro (PB 1992, L 151, blz. 4); verordening (EEG) nr. 2655/92 van de Raad van 8 september 1992 tot beperking van het gebruik van het stelsel van internationaal vervoer van goederen onder dekking van het document TIR (TIR-Overeenkomst) voor verzendingen tussen twee punten gelegen in de Europese Economische Gemeenschap via het grondgebied van de Republieken Servië en Montenegro (PB 1992, L 266, blz. 26); verordening (EEG) nr. 2656/92 van de Raad van 8 september 1992 betreffende bepaalde technische voorwaarden in verband met de toepassing van verordening (EEG) nr. 1432/92 houdende een verbod op de handel tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republieken Servië en Montenegro (PB 1992, L 266, blz. 27).

oog op de verzekering van een uniforme tenuitvoerlegging in de gehele Gemeenschap van bepaalde van deze maatregelen".

14. In de meeste bepalingen van de verordening zijn de verschillende embargomaatregelen waartoe in bovengenoemde resoluties van de Veiligheidsraad was besloten, in grote lijnen overgenomen. Voor de onderhavige zaak kan ermee worden volstaan, in de eerste plaats de artikelen 8 en 9 te citeren, waarin is bepaald:

„Artikel 8

Alle vaartuigen, vrachtvoertuigen, rollend materieel en luchtvaartuigen waarvoor een meerderheidsbelang belang berust bij of waarover een controlemacht wordt uitgeoefend door een persoon of onderneming in of die opereert vanuit de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro), worden in beslag genomen door de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten.

De kosten van beslaglegging op vaartuigen, vrachtvoertuigen, rollend materieel en luchtvaartuigen kunnen op de eigenaars worden verhaald.

Artikel 9

Alle vaartuigen, vrachtvoertuigen, rollend materieel, luchtvaartuigen en vracht waarvan vermoed wordt dat zij verordening (EEG) nr. 1432/92 of de onderhavige verordening hebben geschonden of schenden, worden vastgehouden door de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten in afwachting van onderzoek." [7]

15. Voorts bepaalt artikel 11:

„Deze verordening is van toepassing op het grondgebied van de Gemeenschap, met inbegrip van haar luchtruim, en op elk luchtvaartuig of vaartuig onder jurisdictie van een Lid-Staat, alsmede op iedere persoon elders die een onderdaan is van een Lid-Staat of die rechtspersoonlijkheid heeft verkregen dan wel is opgericht volgens het recht van een Lid-Staat."

16. De verordening trad in werking op de dag van haar bekendmaking in het Publikatieblad, te weten op 28 april 1993.

17. In Ierland werd aan de verordening uitvoering gegeven bij de door de minister voor Toerisme en Handel vastgestelde European Communities [Prohibition of Trade with the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and

7 — Verordening nr. 1432/92 is aangehaald in voetnoot 6 van deze conclusie.

Montenegro)] Regulations, 1993. [8] Regulation 5 bepaalt, voor zover hier van belang:

„The Minister for Transport, Energy and Communications shall be the competent authority for the purpose of Articles 8 and 9 of the Council Regulation (...)"

18. Tot slot wijs ik erop, dat verordening nr. 990/93 met ingang van 27 februari 1996 is geschorst ingevolge verordening (EG) nr. 462/96 van de Raad [9], waarvan artikel 1, lid 2, bepaalt:

„Zolang de in lid 1 bedoelde verordeningen [waaronder verordening nr. 990/93] geschorst blijven, kunnen alle fondsen en activa die overeenkomstig die verordeningen zijn bevroren of in beslag genomen door de Lid-Staten overeenkomstig de wet worden vrijgegeven, mits die fondsen of activa die het voorwerp vormen van een vordering, een pand of ander zekerheidsrecht of een gerechtelijke uitspraak, dan wel toebehoren aan een persoon, maatschap, vennootschap of andere rechtspersonen die volgens de wet of comptabiliteitsvoorschriften van de betrokken Lid-Staat failliet zijn of worden geacht te zijn, bevroren of in beslag genomen blijven totdat zij overeenkomstig de toepasselijke wet zijn vrijgegeven."

De feiten en het hoofdgeding

19. De in de verwijzingsbeschikking uiteengezette feiten kunnen worden samengevat als volgt. Bosphorus Airways is een vennootschap die op 12 maart 1992 in Turkije werd opgericht. 96 % van haar aandelenkapitaal is in handen van Mustafa Illhameddin Ozbay, een Turks onderdaan, en de resterende 4 % is eigendom van andere Turkse onderdanen. Het bedrijf werd opgericht voor het uitvoeren van chartervluchten en het organiseren van reizen.

20. Bij een overeenkomst van 17 april 1992 leasede Bosphorus Airways twee luchtvaartuigen (Boeings 737-300 met toenmalige inschrijvingskenmerken YUAN-J en YUAN-H) van de JAT voor een periode van 48 maanden. Voor elk toestel moesten een waarborgsom van één miljoen USD en een maandelijkse huursom van 150 000 USD worden betaald. De lease-overeenkomst is een zogeheten „dry lease", wat inhoudt dat Bosphorus Airways zelf voor het cabine- en cockpitpersoneel zorgt. De dagelijkse exploitatie en het dagelijks beheer van de toestellen zijn volledig in handen van Bosphorus Airways. Volgens de lease-overeenkomst blijft de verhuurder (JAT) eigenaar van de toestellen, maar is de huurder gerechtigd ze in het Turkse luchtvaartregister te laten inschrijven. De huurder liet de toestellen naar behoren

8 — S. I. nr. 144 van 1993.

9 — Verordening (EG) nr. 462/96 van de Raad van 11 maart 1996 tot opschorting van verordening (EEG) nr. 990/93 en verordening (EG) nr. 2471/94 en tot intrekking van verordening (EG) nr. 2472/94 en verordening (EG) nr. 2815/95 betreffende de onderbreking van de economische en financiële betrekkingen met de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro), de door de Verenigde Naties beschermde gebieden in de Republiek Kroatië en de gebieden in de Republiek Bosnië-Herzegovina die door de Bosnisch-Servische strijdkrachten worden beheerst (PB 1996, L 65, blz. 19).

bij het Turkse Ministerie van Verkeer en Communicatie inschrijven. Op de inschrijvingsbewijzen werd „Yugoslav Airlines (JAT)" als eigenaar en „Bosphorus Hava Yollari AS" als exploitant vermeld. De bewijzen werden afgegeven overeenkomstig de relevante Turkse wettelijke bepalingen en het Verdrag van Chicago inzake de internationale burgerluchtvaart van 7 december 1994.

21. In de lease-overeenkomst is voorts bepaald, dat Bosphorus Airways het recht heeft de toestellen binnen zes maanden na afloop van de leasetermijn te kopen, zo de verhuurder tot verkoop ervan mocht besluiten.

22. In de procedure in het hoofdgeding werd vastgesteld, dat niets erop wees dat Bosphorus Airways de kwade bedoeling had een vreemde vlag te gebruiken of de VN-sancties te omzeilen. Ook werd vastgesteld, dat de overeenkomst tussen Bosphorus Airways en de JAT volledig goeder trouw tot stand was gekomen. Er is geen sprake van, dat de JAT rechtstreeks of zijdelings belangen heeft in Bosphorus Airways of in het bestuur, de raad van toezicht of de directie van deze maatschappij. Vanaf de dag waarop zij werden afgeleverd, werden de vliegtuigen door Bosphorus Airways uitsluitend gebruikt voor vluchten tussen enerzijds Turkije en anderzijds verscheidene Lid-Staten van de Gemeenschap en Zwitserland.

23. Op 16 april 1993 werd een van de toestellen (met het inschrijvingskenmerk TC-CYO) door Bosphorus Airways naar de luchthaven van Dublin gevlogen voor bepaalde reparatie- en onderhoudswerkzaamheden die moesten worden uitgevoerd door TEAM Air Lingus Limited, de vliegtuigonderhoudsmaatschappij van de Ierse nationale luchtvaartmaatschappij Air Lingus. Die onderhoudsbeurt werd op 28 mei 1993 voltooid en het toestel stond op het punt om van de luchthaven van Dublin op te stijgen, toen de toestemming daarvoor in opdracht van de minister werd geweigerd. Het toestel werd vervolgens op bevel van de minister van 8 juni 1993 in beslag genomen. Dat bevel werd krachtens artikel 8 van de verordening [10] gegeven, op grond dat er sprake was van een luchtvaartuig „waarvoor een meerderheidsbelang berust bij of waarover een controlemacht wordt uitgeoefend door een persoon in of die opereert vanuit de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro)".

24. De minister verwijst naar een brief van de voorzitter van het overeenkomstig resolutie 724 (1991) ingestelde comité van de Veiligheidsraad (hierna: „comité"). [11] Die brief was een antwoord op een verzoek om advies en goedkeuring betreffende de door TEAM Air Lingus uit te voeren onderhoudswerkzaamheden. Het verzoek was door de Ierse permanente vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties gedaan op 26 mei 1993, twee dagen voordat het toestel op de luchthaven van Dublin werd vastgehouden. In

10 — Aangehaald in punt 14 van deze conclusie.

11 — Zie punt 11 van deze conclusie.

zijn brief van 14 juni 1993 verklaarde de voorzitter:

„The Committee considered the matter at its 71st meeting, on 8 June 1993, and was of the view that the provision of any services to an aircraft owned by an undertaking in the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro), except those specifically authorized in advance by the Committee ..., would not be in conformity with the requirements of the relevant Security Council resolutions. The members of the Committee also recalled the provisions of paragraph 24 of Security Council Resolution 820 (1993) regarding such aircraft, under which the aircraft in question should have already [been] impounded by the Irish authorities (...)"

25. De minister wijst er voorts op, dat de voorzitter van het comité in een op 28 mei 1993 gedateerde brief aan de Turkse permanente vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties met betrekking tot de twee door Bosphorus Airways geëxploiteerde luchtvaartuigen verklaarde:

„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 the Security Council Resolution 820 (1993)."

26. In juli 1993 verzocht de Turkse ambassade in Ierland, dat het toestel dat op bevel van de minister in beslag was genomen, werd teruggevlogen naar Turkije, om aldaar overeenkomstig de resoluties waarin tot de sancties was besloten, in beslag te worden genomen. Ook hierover wonnen de Ierse autoriteiten advies in bij het comité, waarvan de voorzitter in een brief van 4 augustus 1993 verklaarde:

„under the terms of the relevant decisions of the Security Council, the Irish authorities are required to withold 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."

27. Het is ook vermeldenswaard, dat volgens Bosphorus Airways de krachtens de leaseovereenkomst verschuldigde huursommen worden gestort op een geblokkeerde rekening, die door de Turkse Centrale Bank wordt beheerd overeenkomstig de Turkse wetgeving tot uitvoering van VN-sancties. Die betalingen blijken dus niet bij de JAT terecht te komen.

28. Bosphorus Airways stelde bij de High Court in Dublin beroep in tegen het door de minister gegeven bevel tot inbeslagneming. Bij uitspraak van 21 juni 1994 vernietigde de High Court dat bevel, op grond dat het betrokken luchtvaartuig niet onder de werkingssfeer van artikel 8 van de verordening

viel, daar het geen toestel was waarvoor een meerderheidsbelang berustte bij of waarover een controlemacht werd uitgeoefend door een persoon of onderneming in of die opereert vanuit de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro). [12]

30. Ter terechtzitting is aan het Hof meegedeeld, dat het toestel na de opschorting van de verordening is vrijgegeven.

De rechtsvraag

29. De minister ging van de uitspraak van de High Court in beroep bij de Supreme Court. Deze rechterlijke instantie stelde zich op het standpunt, dat de uitkomst van het geschil tussen de minister en Bosphorus Airways afhankelijk was van de aan artikel 8 van de verordening te geven uitlegging. Het besloot derhalve het Hof de volgende vraag voor te leggen:

„Moet artikel 8 van verordening (EEG) nr. 990/93 aldus worden uitgelegd, dat het van toepassing is op een luchtvaartuig waarvoor een meerderheidsbelang berust bij of waarover een controlemacht wordt uitgeoefend door een onderneming in de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro), wanneer dat luchtvaartuig door de eigenaar met ingang van 22 april 1992 voor een periode van vier jaar is verhuurd aan een onderneming waarvoor het meerderheidsbelang niet berust bij of waarover de controlemacht niet wordt uitgeoefend door een persoon of onderneming in of die opereert vanuit de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro)?"

31. Terwijl Bosphorus Airways met klem de wettigheid van het door de minister genomen besluit tot inbeslagneming van het vliegtuig betwist, sluiten de Oostenrijkse en de Deense regering en de Commissie zich aan bij het standpunt van verweerders, dat de handelwijze van de minister correct was. De tekst van artikel 8 van de verordening wijst duidelijk in de richting van het laatste standpunt. Die tekst lijkt, wanneer hij wordt toegepast op de feiten van de onderhavige zaak, weinig ruimte voor twijfel te laten. Er wordt gesproken van transportmiddelen „waarvoor een meerderheidsbelang berust bij of waarover een controlemacht wordt uitgeoefend door een persoon of onderneming in of die opereert vanuit de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro)". Het woord „belang" is zeer ruim en bestrijkt alle vormen van eigendom, en in het hoofdgeding is vastgesteld, dat de JAT nog steeds de exclusieve eigenaar van het vliegtuig is. Op deze feitelijke vaststelling is de vraag van de Supreme Court ook gebaseerd. Ik geef toe, dat het woord „belang" ook nogal vaag is, maar in de meeste andere taalversies van de verordening wordt niet aan het begrip „belang", maar aan het begrip „eigendom" gerefereerd, door welk begrip de hoedanigheid van de JAT als eigenaar van het toestel zonder meer wordt gedekt. Dat begrip eigendom komt ook terug in de tweede alinea van artikel 8, volgens welke de kosten van

12 — De uitspraak is gepubliceerd in [1994] 2 ILRM 555 en in [1994] 3 CMLR 464.

beslaglegging op de eigenaars kunnen worden verhaald. Bovendien staat in de considerans van de verordening onder meer te lezen, dat

„de Gemeenschap en haar Lid-Staten zijn overeengekomen gebruik te maken van een gemeenschapsbesluit, onder andere met het oog op de verzekering van een uniforme tenuitvoerlegging in de gehele Gemeenschap van bepaalde van deze maatregelen (...)".

De noodzaak van een uniforme uitlegging van de verordening doet zich dus bijzonder sterk gevoelen. Ik merk in dit verband op, dat de in de verwijzingsbeschikking tot uitdrukking gebrachte twijfels wellicht in andere Lid-Staten, waar andere taalversies van toepassing zijn, nooit zouden rijzen, omdat de betrokken taalversies een duidelijke verwijzing naar het begrip eigendom bevatten.

32. Het lijkt irrelevant te zijn, dat de JAT geen zeggenschap over het vliegtuig heeft zolang de lease-overeenkomst van kracht is: de zinsnede „meerderheidsbelang (...) of (...) controlemacht" wijst erop, dat indien er sprake is van een meerderheidsbelang, het controle-element geen rol speelt.

33. De vraag is derhalve, of er in casu dwingende redenen zijn om aan de verordening een uitlegging te geven die afwijkt van de bewoordingen ervan. Volgens vaste rechtspraak

„moet bij de uitlegging van een gemeenschapsrechtelijke bepaling niet uitsluitend met haar bewoordingen te rade worden gegaan, maar ook met het redeverband en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt". [13]

34. Wat het redeverband en de doelstellingen van de verordening betreft, zijn de VN-resoluties tot uitvoering waarvan de verordening is vastgesteld, van essentieel belang. Ik zal dan ook onderzoeken, of die resoluties van invloed zijn op de aan de verordening te geven uitlegging. Bosphorus Airways beroept zich voorts op een aantal algemene beginselen van het gemeenschapsrecht tot staving van haar standpunt, dat artikel 8 van de verordening in de omstandigheden van de onderhavige zaak niet van toepassing is.

De verordening en de resoluties

35. In de considerans van de verordening wordt uitdrukkelijk naar bovengenoemde resoluties verwezen en wordt duidelijk te kennen geven, dat de Raad met de vaststelling van de verordening uitvoering wilde

13 — Zie arrest van 17 oktober 1995 (zaak C-83/94, Leifer e. a., Jurispr. 1995, blz. I-3231, r. o. 22).

geven aan die resoluties. Er kan dan ook geen twijfel over bestaan, dat de verordening in het licht van die resoluties moet worden uitgelegd. De vraag, of de resoluties als zodanig de Gemeenschap binden, is weliswaar zeer interessant, maar behoeft hier niet te worden beantwoord. [14]

36. Het is veelzeggend, dat de in de Engelse versie van de verordening gebezigde uitdrukking „a majority or controlling interest" letterlijk is overgenomen uit de tekst van paragraaf 24 van Resolutie 820 (1993). Bovendien wordt in alle drie VN-talen die tevens gemeenschapstalen zijn (Engels, Frans en Spaans), in wezen dezelfde uitdrukking gebruikt: „a majority or controlling interest", „un intérêt majoritaire ou prépondérant", „intereses mayoritorios o de control".

37. Bosphorus Airways beroept zich niet op de tekst van de relevante resoluties om haar stelling te staven, dat artikel 8 van de verordening niet van toepassing is. Zij verwijst echter wel naar de redenering van de High Court, die de verordening langs teleologische weg heeft uitgelegd. Justice Murphy, rechter in de High Court, nam het volgende standpunt in [15]:

„De strenge handelsmaatregelen die door de verordening worden opgelegd, hebben uitdrukkelijk tot doel, de Federatieve Republiek ervan te weerhouden, te beginnen of door te gaan met activiteiten die tot verder onaanvaardbaar verlies van mensenlevens en tot verdere materiële schade zullen leiden. Het staat buiten kijf, dat de verordening de werking moet hebben van een straf, afschrikmiddel of sanctie, gericht tegen de bevolking of de regering van die republiek vol problemen. Omgekeerd is het evenzeer duidelijk, dat de verordening niet bedoeld is als strafmaatregel tegen bevolkingsgroepen of landen die deze tragische gebeurtenissen niet op enigerlei wijze hebben veroorzaakt of ertoe hebben bijgedragen."

38. Vervolgens legde de rechter in de High Court de term „belang" in het licht van die doelstellingen uit [16]:

„In mijn ogen wordt met de in het artikel gebezigde term ‚belang' gedoeld op een situatie waarin de persoon in of die opereert vanuit Joegoslavië een beslissende stem heeft met betrekking tot het dagelijks gebruik van het betrokken vermogensbestanddeel. Elke andere uitlegging zou naar mijn mening zowel irreëel als onjuist zijn. Het zou absurd zijn, beslag te leggen op een vermogensbestanddeel voor het bezit en het genot waarvan een volledig onschuldige partij een aanzienlijk geldbedrag heeft betaald, enkel omdat een andere partij een theoretisch recht heeft op een gespecificeerd bedrag aan huur ter zake. De verordening heeft stellig tot doel, de schuldige partij te beletten gebruik te maken van het luchtvaartuig, voertuig of enig ander transportmiddel dat zou kunnen worden gebruikt voor het vervoer van goederen in strijd met het ingestelde embargo. In mijn ogen wordt met de term ‚belang' in artikel 8 hoofdzakelijk gedoeld op het in bezit hebben van het vermogensbestanddeel

14 — Voor een discussie, zie S. Bohr: „Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community", *European Journal of International Law* (1993), blz. 256, inz. blz. 262-265.

15 — Reeds aangehaald in voetnoot 12, r. o. 16 van de uitspraak.

16 — R. o. 17 van de uitspraak.

dan wel het gerechtigd zijn er zeggenschap over uit te oefenen of het gebruik ervan te regelen, en niet op het ontlenen van een inkomen aan dat vermogensbestanddeel. Indien het doel van de verordening was, Joegoslavische onderdanen of ondernemingen een inkomen te onthouden, zouden hiertoe, zoals de feiten van de onderhavige zaak laten zien, andere middelen kunnen worden aangewend. Zolang geen enkele onderdaan van Servië en Montenegro gerechtigd is het betrokken luchtvaartuig te gebruiken of er zeggenschap over uit te oefenen, noch daaraan enig inkomen kan ontlenen, heeft de verordening in mijn ogen haar doel ten volle bereikt en zou de inbeslagneming van het luchtvaartuig een volledig ongerechtvaardigde inmenging in het bedrijf van Bosphorus Airways zijn."

39. Ik zou deze redenering kunnen onderschrijven, indien inderdaad duidelijk was dat met paragraaf 24 van resolutie 820 (1993) werd beoogd, de schuldige partij de toegang te ontzeggen tot het luchtvaartuig, dat zou kunnen worden gebruikt voor het vervoer van goederen in strijd met het embargo. Ik geloof echter, dat de resolutie niet zo strikt moet worden uitgelegd. Op basis van de tekst van de resoluties kan onmogelijk worden vastgesteld, dat de voorgeschreven inbeslagneming van transportmiddelen enkel strekte tot versterking van het handelsembargo. Er kan uiteraard geen twijfel over bestaan, dat bij het besluit van de Veiligheidsraad de versterking van het handelsembargo een rol speelde. Dit kan worden afgeleid uit het feit, dat in het tweede deel van paragraaf 24 wordt toegevoegd, dat de genoemde transportmiddelen „may be forfeit to the seizing State upon a determination that they have been in violation of Resolutions 713 (1991), 757 (1992), 787 (1992) or the present resolution". Het is echter geenszins uitgesloten, dat de Veiligheidsraad verder wilde gaan. Ik herinner eraan, dat de Veiligheidsraad tevens besloot tot bevriezing van alle fondsen die toebehoorden aan of bestemd waren voor autoriteiten of ondernemingen in de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro). [17] Het besluit om beslag te leggen op transportmiddelen waarvoor een meerderheidsbelang berust bij of een controlemacht wordt uitgeoefend door ondernemingen in die republiek, kan worden uitgelegd als een besluit dat bijdraagt tot de bevriezing van zich in het buitenland bevindende activa, zelfs indien er geen rechtstreeks gevaar bestaat, dat die activa gebruikt zullen worden om het handelsembargo te omzeilen. Zoals verweerders in hun schriftelijke opmerkingen hebben gesteld, kan met de betrokken bepaling zijn beoogd, dat in een zaak als de onderhavige de Joegoslavische onderneming zelfs het indirecte voordeel wordt ontnomen dat voor haar voortvloeit uit het feit, dat een transportmiddel gebruikt, onderhouden en verzekerd blijft.

40. Het achterhalen van de precieze bedoeling van een gemeenschapsmaatregel waarmee uitvoering wordt gegeven aan een resolutie van de VN-Veiligheidsraad, levert naar mijn mening meer moeilijkheden op dan in de regel het geval is bij de vaststelling van het doel van een gewone gemeenschapsmaatregel. Het gaat er niet om, wat de gemeenschapsinstellingen zelf voor ogen hebben gehad — wat dikwijls kan worden afgeleid uit de context en de considerans, en mogelijk ook uit hetgeen die instellingen voor het Hof hebben opgemerkt —, maar wat het oogmerk is geweest van de Veiligheidsraad, een orgaan dat is samengesteld uit een groot aantal verschillende staten, die in uiterst geladen politieke omstandigheden besluiten nemen. Een letterlijke uitlegging van de tekst lijkt derhalve meer gewicht in de schaal leggen.

17 — Zie paragraaf 5 van resolutie 757 (1992).

41. Ook de Commissie stelt in haar opmerkingen voor het Hof, dat men zich op glad ijs begeeft wanneer men tracht te achterhalen, wat de Veiligheidsraad precies met zijn besluit heeft beoogd. Zij is evenwel de mening toegedaan, dat de High Court de nagestreefde doeleinden te beperkt heeft opgevat. In haar ogen gaat het er ook om, dat het personen of ondernemingen in de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) onmogelijk wordt gemaakt, transportmiddelen waarover zij tijdelijk de zeggenschap missen, weer in hun bezit te krijgen. De Commissie wijst erop, dat sancties nooit volledig effectief zijn en dat het gerechtvaardigd lijkt om in een zo vroeg mogelijk stadium beslag te leggen op transportmiddelen die van nut zouden kunnen zijn voor onderdanen van de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro), in plaats van erop te vertrouwen dat alle betrokken partijen zullen vermijden, dat de zeggenschap erover wordt overgedragen aan personen uit die republiek.

42. In het geval van een vliegtuig is dit een bijzonder sterk argument, want zolang een vliegtuig in de lucht is, bestaat altijd het risico van een onverwachte koerswijziging, in dit geval terug naar de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro). Afhankelijk van de plaats waar het toestel zich bevindt, lijkt dit risico bij een vliegtuig veel groter te zijn dan bij een schip. Bovendien kan in het geval van leasing niet worden uitgesloten, dat de lease-overeenkomst vóór de afloop van de overeengekomen termijn wordt beëindigd en het toestel aan de eigenaar wordt teruggegeven. Zelfs indien met paragraaf 24 enkel werd beoogd, het handelsembargo aan te scherpen of te versterken, zou het derhalve gerechtvaardigd kunnen zijn beslag te leggen op een vliegtuig waarover de eigenaar tijdelijk geen zeggenschap heeft.

43. Een beperkte uitlegging kan evenmin worden gerechtvaardigd met een beroep op de letter van de resoluties. Zoals wij zagen, wordt de uitdrukking „a majority or controlling interest" zowel in paragraaf 24 van de resolutie als in de verordening gebezigd. De conclusie is dezelfde: indien er sprake is van een meerderheidsbelang, speelt het controle-element geen rol. Aan de bewoordingen van de resoluties kan evenmin een argument worden ontleend voor het standpunt, dat in het geval van een vliegtuig met de term „belang" wordt gedoeld op het land waar het toestel is geregistreerd, in casu Turkije. De Veiligheidsraad lijkt een onderscheid voor ogen te hebben gehad tussen de eigendom en de registratie van een luchtvaartuig. In paragraaf 7(b) van resolutie 757 (1992) [18], die betrekking heeft op het verrichten van onderhouds- en technische diensten ten behoeve van luchtvaartuigen, wordt gesproken van „luchtvaartuigen die zijn geregistreerd in de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro)". Dat paragraaf 24 van resolutie 820 (1993) die definitie niet hanteert, wijst erop dat het land van registratie irrelevant werd geacht.

44. Wat schepen betreft, blijkt bovendien uit paragraaf 10 van resolutie 787 (1992), dat de vlag waaronder een schip vaart, irrelevant is voor de vraag, of er sprake is van een meerderheidsbelang dat berust bij of een controlemacht die wordt uitgeoefend door een persoon of onderneming in of die opereert vanuit de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro). Bij gebreke van enige andersluidende bepaling, moet naar mijn mening hetzelfde gelden in geval van

18 — Zie punt 5 van deze conclusie.

luchtvaartuigen: in paragraaf 24 van resolutie 820 (1993), waarin de verplichting tot inbeslagneming is opgenomen, worden schepen en vliegtuigen over één kam geschoren.

45. Ter terechtzitting heeft de raadsman van Bosphorus Airways erop gewezen, dat het uitvlaggen van schepen een wijdverbreide praktijk is, die niet wordt toegepast op het gebied van de burgerluchtvaart, waar een luchtvaartuig enkel in een bepaalde staat kan worden geregistreerd, indien de luchtvaartautoriteiten van die staat er zeker van zijn, dat zij toezicht kunnen houden op de wijze waarop met het toestel wordt omgegaan, in het bijzonder waar het de veiligheidsvoorschriften betreft. Dit kan in mijn ogen verklaren, waarom in de resoluties voor luchtvaartuigen niet een bepaling is opgenomen die vergelijkbaar is met die inzake het onder een bepaalde vlag varen. Een en ander toont echter niet aan, dat in het geval van een luchtvaartuig de term „belang" enkel verwijst naar het belang van de onderneming die het toestel in een bepaalde staat heeft geregistreerd.

46. Aangezien noch de doelstellingen, noch de tekst van de resoluties erop wijzen, dat de minister de verordening verkeerd heeft uitgelegd, behoeft mijns inziens niet uitvoerig te worden onderzocht, wat het effect was van het advies van het bij resolutie 724 (1991) ingestelde comité, dat ook de mening was toegedaan, dat het toestel in beslag moest worden genomen. Uiteraard moet het advies van het comité alle aandacht krijgen die het verdient; het comité bestaat uit vertegenwoordigers van staten die lid zijn van de Veiligheidsraad, en aan hun standpunten moet groot gewicht worden toegekend. Het comité heeft zich ontwikkeld tot een belangrijk permanent orgaan, dat belast is met het dagelijkse toezicht op de tenuitvoerlegging van de sancties, en de consistente uitlegging en toepassing van de resoluties door de internationale gemeenschap kan bevorderen. [19] Het lijkt echter twijfelachtig, of in de onderhavige zaak het advies van het comité bindend kan worden geacht, al was het maar omdat een dergelijke bindende werking niet in de relevante bepalingen van de resoluties is voorzien. Zoals wij zagen, is in sommige gevallen de instemming van het comité vereist [20], maar dit geldt niet voor het besluit tot inbeslagneming van transportmiddelen, en tot de algemene bevoegdheden van het comité behoren geen beslissingsbevoegdheden. [21] Bovendien bevat het advies van het comité weinig of geen argumenten die op enigerlei wijze van pas zouden kunnen komen. Het zegt bij voorbeeld niets over de uitlegging van de term „belang" of van enige andere term die in paragraaf 24 van resolutie 820 (1993) wordt gebruikt.

47. Echter, ook zonder aan het advies van het comité beslissende betekenis toe te kennen — ja zelfs indien dat advies buiten beschouwing wordt gelaten —, kan naar mijn mening worden geconcludeerd, dat de resoluties van de Veiligheidsraad niet een uitlegging verlangen die afwijkt van de duidelijke tekst van artikel 8 van de verordening.

19 — Zie M. P. Scharf en J. L. Dorosin: „Interpreting UN sanctions: the rulings and role of the Yugoslavia Sanctions Committee", *Brooklyn Journal of International Law* (1993), blz. 771-827.

20 — Zie bij voorbeeld paragraaf 15 van resolutie 820 (1993).

21 — Zie paragraaf 5(b) van resolutie 724 (1991), aangehaald in punt 11 van deze conclusie; zie P.-J. Kuyper: „Trade Sanctions, Security and Human Rights and Commercial Policy", in M. Maresceau (Ed): *The European Community's Commercial Policy after 1992: The Legal Dimension* (Martinus Nijhoff 1993), blz. 387, 397, waar hij op dit punt ingaat in verband met sancties tegen Irak, waarvoor een vergelijkbaar comité bestaat.

Het rechtszekerheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de eerbiediging van fundamentele rechten

48. Bosphorus Airways beroept zich tot slot op enkele algemene beginselen van het gemeenschapsrecht: rechtszekerheid, evenredigheid en eerbiediging van fundamentele rechten. Wat de rechtszekerheid betreft, betoogt zij, dat het effect van een wettelijke bepaling voor de betrokkene duidelijk en voorspelbaar dient te zijn. Dit geldt met name wanneer, zoals Bosphorus Airways beweert, de bepaling het effect van een straf heeft, draconisch is en wordt toegepast ten aanzien van een onschuldige partij.

49. De effecten van de verordening kunnen naar mijn mening het beste worden beoordeeld in samenhang met het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de eerbiediging van fundamentele rechten. Ik heb mij op het standpunt gesteld, dat de tekst van de in geding zijnde bepaling duidelijk is. In zoverre is er geen sprake van schending van het rechtszekerheidsbeginsel, en Bosphorus Airways heeft niet gesuggereerd, dat dit beginsel anderszins zou zijn geschonden. De vraag is dan ook, of inbreuk is gemaakt op het evenredigheidsbeginsel of het beginsel van de eerbiediging van fundamentele rechten. Deze twee punten kunnen gemakshalve te zamen worden behandeld.

50. Met dit onderdeel van haar betoog roert Bosphorus Airways een belangrijk vraagstuk aan; ik zal dan ook nogal gedetailleerd ingaan op de vraag, of de minister door zijn handelwijze inbreuk heeft gemaakt op fundamentele rechten van Bosphorus Airways, en of in die context het evenredigheidsbeginsel is geschonden.

51. Het is vaste rechtspraak, dat de eerbiediging van de fundamentele rechten tot de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht behoort en dat het Hof, wanneer het de eerbiediging van die rechten verzekert, rekening houdt met de constitutionele tradities van de Lid-Staten en met internationale overeenkomsten, in het bijzonder het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, algemeen bekend als het EVRM, dat in dit verband van bijzondere betekenis is. [22]

52. Artikel F, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, waarin is bepaald dat de Unie de grondrechten eerbiedigt, zoals die worden gewaarborgd door het EVRM en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de Lid-Staten voortvloeien, legt de rechtspraak van het Hof vast in het Verdrag. Deze bepaling is opgenomen in titel I van het Verdrag en valt dus buiten de bevoegdheidssfeer van het Hof, voor zover zij geldt voor het Unieverdrag in zijn totaliteit. [23] In relatie tot het EG-Verdrag bevestigt en consolideert zij de

22 — Zie laatstelijk advies 2/94 van 28 maart 1996, Jurispr. 1996, blz. I-1759, punten 32 en 33.

23 — Zie artikel L van het Verdrag.

rechtspraak van het Hof, door het enorme belang van de eerbiediging van de fundamentele rechten te beklemtonen.

53. De eerbiediging van de fundamentele rechten is dus een voorwaarde voor de wettigheid van gemeenschapshandelingen [24] — in casu de verordening. Die rechten moeten uiteraard ook worden geëerbiedigd door de Lid-Staten, wanneer deze uitvoering geven aan gemeenschapsmaatregelen. [25] Alle Lid-Staten zijn hoe dan ook partij bij het EVRM, al heeft dit verdrag niet overal de status van nationaal recht. Ofschoon de Gemeenschap zelf geen partij is bij het EVRM en dit ook niet kan worden zonder dat zowel het EVRM [26] als het Verdrag [27] wordt gewijzigd, en ofschoon het EVRM de Gemeenschap niet formeel kan binden, kan dit verdrag niettemin voor praktische doeleinden als een onderdeel van het gemeenschapsrecht worden beschouwd en als zodanig zowel voor het Hof als voor de nationale rechter worden ingeroepen, wanneer het gemeenschapsrecht in geding is. Dit geldt in het bijzonder wanneer, zoals in casu, de toepassing van het gemeenschapsrecht door de Lid-Staten in geding is. Het gemeenschapsrecht kan de Lid-Staten niet vrijstellen van de krachtens het EVRM op hen rustende verplichtingen.

54. Bosphorus Airways beroept zich in het bijzonder op het door het EVRM gewaarborgde recht op het ongestoord genot van eigendom, alsmede op het recht op de uitoefening van een commerciële activiteit, dat ook door het Hof als een fundamenteel recht is erkend. Zij betoogt, dat de door de minister aan de verordening gegeven uitlegging tot een schending van die rechten leidt, omdat als gevolg van die uitlegging haar bedrijf volledig te gronde zou worden gericht. Zij stelt ook, dat de verordening volledig of gedeeltelijk nietig zou zijn, indien als gevolg ervan de eigendom van een volledig onschuldige onderneming zoals Bosphorus Airways werd vernietigd.

55. Het recht van eigendom is in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM als volgt gedefinieerd:

„Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.

De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming

24 — Advies 2/94, punt 34.

25 — Zie arresten van 13 juli 1989 (zaak 5/88, Wachauf, Jurispr. 1989, blz. 2609, r. o. 19) en 14 juli 1994 (zaak C-351/92, Graff, Jurispr. 1994, blz. I-3361, r. o. 17).

26 — Volgens artikel 66, lid 1, EVRM kunnen enkel de lid-staten van de Raad van Europa tot dit verdrag toetreden.

27 — Zie advies 2/94, reeds aangehaald in voetnoot 22.

met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren."

56. Luidens artikel 5 van het Protocol moeten de bepalingen van artikel 1 door de Hoge Verdragsluitende Partijen als aanvullende bepalingen van het EVRM worden beschouwd.

57. In een reeks van uitspraken, te beginnen met die in de zaak Sporrong en Lönnroth [28], heeft het Europese Hof voor de rechten van de mens (hierna: „EHRM") geoordeeld, dat artikel 1 van het Eerste Protocol drie afzonderlijke regels bevat. De eerste, vervat in de eerste zin van de eerste alinea, is algemeen van aard en formuleert het beginsel van het ongestoord genot van eigendom; de tweede, vervat in de tweede zin van dezelfde paragraaf, heeft betrekking op het ontnemen van eigendom en stelt dit afhankelijk van bepaalde voorwaarden; en de derde, geformuleerd in de tweede alinea, erkent het recht van de Verdragsluitende Staten om het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang te reguleren. De drie regels staan niet volledig los van elkaar; de tweede en de derde hebben betrekking op specifieke vormen van inbreuk op het recht op het ongestoord genot van eigendom en moeten derhalve worden uitgelegd in het licht van het in de eerste regel geformuleerde algemene beginsel.

28 — Arrest van 23 september 1982, r. o. 69.

58. Volgens de rechtspraak van het EHRM bestrijkt artikel 1 het soort belang dat Bosphorus Airways in het in beslag genomen vliegtuig heeft: er moet een ruime uitlegging worden gegeven aan de term „eigendom", waaronder ook het belang valt dat iemand op grond van een lease-overeenkomst heeft. [29] Door te erkennen, dat staten gerechtigd zijn het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang te reguleren, verlangt artikel 1 evenwel, dat een redelijk evenwicht tot stand wordt gebracht. In de zaak Sporrong en Lönnroth omschreef het EHRM zijn eigen taak als volgt:

„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".

59. De vraag rijst dan, hoe hierbij te werk moet worden gegaan. Ofschoon er geen uitspraken van het EHRM lijken te bestaan die specifiek betrekking hebben op de inbeslagneming van vermogensbestanddelen op basis van internationale sancties, kan de algemene benadering van dat Hof ons toch verder helpen. Zo paste het bij voorbeeld in de zaak AGOSI/Verenigd Koninkrijk [30], waarin aan de verzoekers toebehorende gouden krugerrands door de douane van het Verenigd Koninkrijk in beslag waren genomen, nadat

29 — Zaak Mellacher e. a./Oostenrijk, arrest van 19 september 1989, r. o. 43.

30 — Arrest van 24 oktober 1986.

derden hadden getracht ze illegaal in het land in te voeren, de toets van het „redelijk evenwicht" toe ten aanzien van de vraag, of de inbeslagneming gerechtvaardigd was als dwangmaatregel tegen een onschuldige eigenaar. Volgens het EHRM was de vraag, of de eigenaar al dan niet „schuldig" was, slechts één van de factoren die in aanmerking moesten worden genomen; een andere factor was de procedure die de eigenaar ter beschikking stond om zijn zaak aan de administratieve autoriteiten voor te leggen alvorens het besluit tot inbeslagneming van de goederen werd bekrachtigd, en de mogelijkheid om tegen de administratieve beslissing op te komen bij de rechter. Het EHRM was van oordeel dat, gelet op de beschikbare procedures, geen schending had plaatsgevonden. In de zaak Air Canada/Verenigd Koninkrijk [31] volgde het een vergelijkbare benadering. In die zaak was een vliegtuig dat toebehoorde aan en werd geëxploiteerd door Air Canada, en dat bij zijn landing op Heathrow een zeer aanzienlijke hoeveelheid verboden drugs aan boord bleek te hebben, door de douane van het Verenigd Koninkrijk in beslag genomen. Nadat de luchtvaartmaatschappij een boete van 50 000 UKL had betaald, werd het echter nog dezelfde dag vrijgegeven. Het EHRM was van oordeel, dat de getroffen maatregelen in overeenstemming waren met het algemeen belang, dat verlangt dat de handel in drugs wordt bestreden, en niet onevenredig waren aan het nagestreefde doel.

60. Het Hof van Justitie heeft zich op een vergelijkbaar standpunt gesteld in zaken waarin het recht van eigendom of het recht op de uitoefening van een commerciële activiteit in geding was. Zo herinnerde het in de zaak Duitsland/Raad [32], waarin het ging om de gemeenschappelijke marktordening voor bananen, aan zijn vaste rechtspraak, dat

„zowel het recht van eigendom als het recht van vrije beroepsuitoefening tot de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht behoren. Deze beginselen hebben echter geen absolute gelding, maar moeten in relatie tot hun sociale functie worden beschouwd. Het genot van het eigendomsrecht en de vrijheid van beroepsuitoefening kunnen dus met name in het kader van een gemeenschappelijke marktordening aan beperkingen worden onderworpen, voor zover dergelijke beperkingen werkelijk beantwoorden aan de doeleinden van algemeen belang die de Gemeenschap nastreeft, en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduldbare ingreep, waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast."

61. Die overweging was gebaseerd op de scherpere analyse van het recht van eigendom in het arrest Hauer [33], waarin het Hof inspiratie putte uit artikel 1 van het Eerste Protocol en uit de constitutionele regels en praktijken der Lid-Staten. Die zaak had

31 — Arrest van 5 mei 1995.

32 — Arrest van 5 oktober 1994 (zaak C-280/93, Jurispr. 1994, blz. I-4973, r. o. 78).

33 — Arrest van 13 december 1979 (zaak 44/79, Jurispr. 1979, blz. 3727, r. o. 17-39, inz. r. o. 23).

betrekking op een tijdelijk verbod op de aanplant van wijnstokken, welk verbod door het Hof, in navolging van advocaat-generaal Capotorti, werd beoordeeld vanuit het oogpunt van een beperking van het genot van eigendom. Na te hebben verwezen naar het beginsel dat in de hiervóór aangehaalde latere rechtspraak is bevestigd, overwoog het Hof [34]:

„Derhalve dient te worden nagegaan op welk doel de omstreden verordening is gericht en of de in de verordening voorziene maatregelen in redelijke verhouding staan tot het in casu door de Gemeenschap nagestreefde doel."

62. Uit deze overweging blijkt ook, dat het evenredigheidsbeginsel, ofschoon door Bosphorus Airways als een afzonderlijk argument aangevoerd, in casu een essentieel criterium is bij de beoordeling van haar stelling, dat haar recht van eigendom is geschonden. De kernvraag is namelijk, of de evidente ingreep in het recht van Bosphorus Airways om het vliegtuig te bezitten, gelet op de met de verordening nagestreefde doeleinden van algemeen belang, een evenredige maatregel is.

63. Er lijkt geen twijfel over te bestaan, dat in de onderhavige zaak fundamentele rechten van Bosphorus Airways in geding zijn. Zoals ik al zei, is het EHRM de mening toegedaan, dat uit een lease-overeenkomst voortvloeiende belangen binnen de werkingssfeer van artikel 1 vallen. Evenzo heeft het Hof van Justitie in het arrest Wachauf [35] erkend, dat een pachter zich kan beroepen op fundamentele rechten, en ofschoon het in dat arrest niet met zoveel woorden van het recht van eigendom sprak, verwees het wel naar het arrest Hauer, dat betrekking had op eigendomsrechten. Het is bovendien evident, dat de inbeslagneming van het vliegtuig een ernstige beperking betekende van de uitoefening door Bosphorus Airways van haar recht van eigendom, een beperking die, wat haar effect betreft, moeilijk kan worden onderscheiden van een maatregel waarbij eigendom tijdelijk wordt ontnomen.

64. Anderzijds is het ook duidelijk, dat de tenuitvoerlegging van de embargomaatregelen waartoe de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties heeft besloten, een bijzonder belangrijk doel van openbaar belang vertegenwoordigt. Immers, is er een groter openbaar belang denkbaar dan dat wat erin bestaat, een einde te maken aan een zo verwoestende burgeroorlog als die in het voormalige Joegoslavië, in het bijzonder in Bosnië-Herzegovina? De internationale gemeenschap stelde zich op het standpunt dat, teneinde die oorlog te stoppen, de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) onder druk moest worden gezet, gelet op de rol van deze republiek in het Bosnische conflict. Derhalve besloot de Veiligheidsraad economische sancties te treffen en deze vervolgens te versterken, welke sancties door de Gemeenschap ten uitvoer werden gelegd. Het is onvermijdelijk, dat dergelijke sancties eigendomsrechten aantasten, daaronder begrepen die van onschuldige

34 — Zie r. o. 23.

35 — Reeds aangehaald in voetnoot 25.

marktdeelnemers. In dat opzicht staat Bosphorus Airways geenszins alleen. Vele anderen, waaronder allen die aanzienlijke belangen in de handel met de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) hadden, zullen als gevolg van de embargomaatregelen ernstige verliezen hebben geleden. Dergelijke verliezen zijn onvermijdelijk, willen de sancties effectief zijn.

65. Dit betekent uiteraard niet, dat in dergelijke omstandigheden elke ingreep in het recht van eigendom moet worden getolereerd. Indien werd aangetoond dat die ingreep, gelet op de door de bevoegde autoriteiten nagestreefde doeleinden, volledig onredelijk was, zou het Hof moeten ingrijpen. In dit verband kan het noodzakelijk zijn om na te gaan, of, in het licht van alle informatie die eventueel later bekend is geworden, en na een nader onderzoek van de omstandigheden, de bevoegde autoriteiten een maatregel die aanvankelijk het karakter van een noodmaatregel had, terecht hebben gehandhaafd. Echter, zoals ik hiervóór al zei [36], kan in casu het besluit om het vliegtuig in beslag te nemen, op grond dat het toebehoorde aan een onderneming in de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro), niet worden geacht onredelijk te zijn — noch op het moment waarop het werd genomen, noch nadien —, ook al had die onderneming ten tijde van de inbeslagneming niet de daadwerkelijke zeggenschap over het vliegtuig. Ik ben dan ook van mening, dat de sanctiemaatregelen het bestreden besluit rechtvaardigen.

66. Bosphorus Airways heeft met klem gewezen op wat in haar ogen de drastische financiële en commerciële gevolgen van het besluit zijn. Ik ben er niet van overtuigd, dat die gevolgen zo aanzienlijk zijn als Bosphorus Airways suggereert. De financiële consequenties kunnen variëren — in andere situaties kan een huurder eenvoudig de mogelijkheid hebben, de overeenkomst op te zeggen en een andere vliegtuig te huren. Ik acht het hoe dan ook niet mogelijk, een algemene maatregel als deze buiten toepassing te laten, enkel op grond van de financiële consequenties die hij in een specifiek geval kan hebben. De vraag waarom het draait, is naar mijn mening deze, of de inbeslagneming van een vliegtuig strookt met de getroffen maatregel, wanneer de eigenaar, maar niet de huurder, een onderneming is die gevestigd is op het grondgebied van het land waartegen de sancties gericht zijn. Maar zelfs indien rekening moest worden gehouden met de verliezen die Bosphorus Airways stelt te hebben geleden, dan nog zou naar mijn mening het evenredigheidsbeginsel niet zijn geschonden, gelet op het gewicht van het op het spel staande openbaar belang.

67. Ik kom dan ook tot de conclusie, dat — om de toets van het EHRM aan te leggen — als gevolg van het bestreden besluit geen onredelijk evenwicht tot stand is gebracht tussen de eisen van het algemeen belang en die van de eerbiediging van de fundamentele rechten van het individu. Die conclusie lijkt te stroken met de rechtspraak van het EHRM in het algemeen. Bosphorus Airways heeft trouwens ook niet gesuggereerd, dat haar eigen conclusie wordt gestaafd door enige op het EVRM gebaseerde rechtspraak.

36 — Zie de punten 39-42.

68. De situatie lijkt niet anders te zijn indien wordt verwezen naar de fundamentele rechten zoals die voortvloeien uit de in de rechtspraak van het Hof en in artikel F, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie genoemde „gemeenschappelijke constitutionele tradities van de Lid-Staten". In het arrest Hauer [37] verklaarde het Hof (in r. o. 20), daarbij specifiek verwijzend naar het Duitse Grundgesetz en de Ierse en de Italiaanse Constitutie, dat de constitutionele regels en praktijken de wetgever toestaan het gebruik van de particuliere eigendom in het algemeen belang te reglementeren. Wederom is niet gesuggereerd, dat er rechtspraak bestaat die het standpunt staaft, dat door het bestreden besluit fundamentele rechten zijn geschonden. Aan de uitspraak van de High Court of Ireland lagen, zoals wij hebben gezien, andere overwegingen ten grondslag.

69. Zoals ik al zei, kan het evenredigheidsbeginsel te zamen met het beginsel van de eerbiediging van fundamentele rechten worden behandeld. Indien het afzonderlijk werd behandeld, zou een zeer vergelijkbare benadering moeten worden gevolgd: de ingreep in de belangen van Bosphorus Airways zou moeten worden afgewogen tegen het algemeen belang. De conclusie zou naar mijn mening dezelfde zijn. Het algemeen belang is duidelijk van uitzonderlijk groot gewicht.

Conclusie

70. De door de Supreme Court of Ireland gestelde vraag moet mijns inziens dan ook worden beantwoord als volgt:

„Artikel 8 van verordening (EEG) nr. 990/93 van de Raad moet aldus worden uitgelegd, dat het van toepassing is op een luchtvaartuig waarvoor een meerderheidsbelang berust bij of waarover een controlemacht wordt uitgeoefend door een onderneming in de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro), zelfs indien dit luchtvaartuig door de eigenaar voor een periode van vier jaar is verhuurd aan een onderneming die niet gevestigd is in of opereert vanuit die republiek."

37 — Reeds aangehaald in voetnoot 33.