KENDELSE AFSAGT AF DOMSTOLENS PRÆSIDENT
13. november 2000 *

I sag C-317/00 P(R),

»Invest« Import und Export GmbH, Neuss (Tyskland),

Invest Commerce SARL, Alfortville (Frankrig),

ved advokat R. Wägenbaur, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokatfirmaet Arendt & Medernach, 8-10, rue Mathias Hardt, Luxembourg,

appellanter,

angående appel af kendelse afsagt den 2. august 2000 af Formanden for Anden Afdeling i Retten i Første Instans i sag T-189/00 R, »Invest« Import und Export og Invest Commerce mod Kommissionen, Sml. II, s. 2993, hvori der er nedlagt påstand om annullation af kendelsen samt fremsat begæring om

— udsættelse af gennemførelsen af Kommissionens forordning (EF) nr. 1147/2000 om ændring af bilag II til Rådets forordning (EF) nr. 1294/1999 om indefrysning af midler og forbud mod investeringer i

* Processprog: tysk.

forbindelse med Forbundsrepublikken Jugoslavien (EFT L 129, s. 15), indtil der træffes afgørelse i sagen om foreløbige forholdsregler, for så vidt som sagsøgerne er blevet opført i bilag II Rådets forordning (EF) nr. 1294/1999 af 15. juni 1999 om indefrysning af midler og forbud mod investeringer i forbindelse med Forbundsrepublikken Jugoslavien og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1295/98 og (EF) nr. 1607/98 (EFT L 153, s. 63), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 723/2000 af 6. april 2000 (EFT L 86, s. 1), og

— udsættelse af afgørelsen om sagens omkostninger,

den anden part i appelsagen:

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent M.-J. Jonczy og B. Brandtner, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLENS PRÆSIDENT

efter at have hørt generaladvokat J. Mischo,

afsagt følgende

Kendelse

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 24. august 2000 har »Invest« Import und Export GmbH og Invest Commerce SARL i henhold til artikel 225 EF og artikel 50, stk. 2, i EF-statutten for Domstolen appelleret kendelse afsagt af formanden for Anden Afdeling i Retten i Første Instans den 2. august 2000 i sag T-189/00 R, Invest Import und Export GmbH og Invest Commerce mod Kommissionen (Sml. II, s. 2993, herefter »den anfægtede kendelse«), hvorved Retten afviste deres begæring om foreløbige forholdsregler med henblik på udsættelse af gennemførelsen af Kommissionens forordning (EF) nr. 1147/2000 om ændring af bilag II til Rådets forordning (EF) nr. 1294/1999 om indefrysning af midler og forbud mod investeringer i forbindelse med Forbundsrepublikken Jugoslavien (EFT L 129, s. 15, herefter »den anfægtede forordning«), for så vidt som sagsøgerne er blevet opført i bilag II Rådets forordning (EF) nr. 1294/1999 af 15. juni 1999 om indefrysning af midler og forbud mod investeringer i forbindelse med Forbundsrepublikken Jugoslavien (RFY) og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1295/98 og (EF) nr. 1607/98 (EFT L 153, s. 63), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 723/2000 af 6. april 2000 (EFT L 86, s. 1, herefter »grundforordningen«).

2 Ud over annullation af den anfægtede kendelse har sagsøgerne fremsat begæring om

— udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede forordning, indtil der træffes afgørelse i sagen om foreløbige forholdsregler, for så vidt som sagsøgerne er blevet opført i bilag II til grundforordningen

— udsættelse af afgørelsen om sagens omkostninger.

3 Ved processkrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 29. september 2000 har Kommissionen afgivet skriftligt indlæg i sagen.

Relevante retsregler, faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

4 De relevante retsregler, de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten, og retsforhandlingerne for Retten er beskrevet således i den anfægtede kendelse:

»Retsforskrifter

1 Rådet udstedte den 15. juni 1999 på grundlag af flere fælles holdninger på området for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik efter afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union forordning [...] nr. 1294/1999 [...]. Derigennem skulle det økonomisk-politiske pres på Forbundsrepublikken Jugoslaviens og Republikken Serbiens regeringer, som kritiseres for vedvarende tilsidesættelse af de relevante resolutioner fra FN-Sikkerhedsrådet og alvorlige overtrædelser af menneskerettighederne, forstærkes.

2 Fællesskabet har med Rådets forordning [...] nr. 723/2000 [...] yderligere skærpet sine økonomisk-politiske sanktioner for at udøve det størst mulige pres på præsident Milosevic.

3 De planlagte sanktioner rammer »Forbundsrepublikken Jugoslaviens regering« og »Republikken Serbiens regering«. Efter grundforordningens artikel 1, nr. 1 og 2, [...] blev til regeringerne bl.a. henregnet

»— alle selskaber, virksomheder, institutioner — herunder alle finansielle institutioner — og enheder, der ejes eller kontrolleres af [en af disse] regering[er]

— alle kollektivt ejede enheder, som er organiseret i Forbundsrepublikken Jugoslavien [henholdsvis Republikken Serbien]

— alle efterfølgere til sådanne selskaber, virksomheder, institutioner og enheder pr. 26. april 1999

— alle datterselskaber eller filialer, uanset hvor de befinder sig, af sådanne selskaber, virksomheder, institutioner og enheder«.

4 Ifølge grundforordningens artikel 2, stk. 2, anses selskaber, som er beliggende uden for Forbundsrepublikken Jugoslaviens område, og som er anført i bilag II (den såkaldte »sorte liste«, inddelt efter Fællesskabets medlemsstater) til forordningen, for at ejes eller kontrolleres af de nævnte regeringer.

5 Ifølge grundforordningens artikel 2, stk. 5, [...]

»— anses selskaber [...], som er beliggende i Forbundsrepublikken Jugoslavien, med undtagelse af Kosovo-provinsen og Republikken Montenegro, og opført i bilag VI, hverken for at ejes eller kontrolleres af Forbundsrepublikken Jugoslaviens eller Republikken Serbiens regering eller for at ejes kollektivt

— anses alle andre selskaber [...], som er beliggende i Forbundsrepublikken Jugoslavien, med undtagelse af Kosovo-provinsen og Republikken Montenegro, for at ejes eller kontrolleres af Forbundsrepublikken Jugoslaviens eller Republikken Serbiens regering eller for at ejes kollektivt«.

Ifølge artikel 1 i Rådets forordning (EF) nr. 1059/2000 af 18. maj 2000 om ændring af forordning (EF) nr. 723/2000 (EFT L 119, s. 1) gælder disse bestemmelser dog først fra den 30. juni 2000, idet udarbejdelsen af bilag VI (den såkaldte »hvide liste«) krævede et større forbrug af tid.

6 Grundforordningens artikel 3 bestemmer, at alle midler, som tilhører Forbundsrepublikken Jugoslaviens og/eller Republikken Serbiens regeringer uden for Forbundsrepublikken Jugoslaviens område, skal indefryses, og foreskriver, at der hverken direkte eller indirekte må stilles midler til rådighed for eller til gavn for nogen af disse to regeringer.

7 I artikel 7 fastsættes undtagelser fra forbuddet i artikel 3 for visse midler, der er bestemt til dækning af udgifter ved jugoslaviske eller serbiske diplomatiske repræsentationer, til betalinger inden for socialsikringsområdet, til skatter og gebyrer eller til normale lønninger i Fællesskabet.

8 Artikel 8 bemyndiger Kommissionen til i enkelttilfælde at indrømme undtagelsestilladelser, når Fællesskabets interesser ellers ville lide alvorlig skade, som f.eks. at ændre bilag II og VI til forordningen.

9 Ifølge artikel 8, stk. 4, som affattet ved ændringsforordningen, skal anmodninger om undtagelsestilladelser eller om ændring af bilagene indgives via medlemsstaternes i bilag III opførte kompetente myndigheder, der med størst mulig omhu skal kontrollere ansøgerens oplysninger.

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

10 Ved skrivelse af 8. september 1999 fra Bundesausfuhramt til Kommissionen ansøgte Forbundsrepublikken Tyskland om, at sagsøgeren »Invest« Import und Export GmbH blev opført i bilag II til forordning nr. 1294/1999, da denne virksomhed direkte ejes af Invest-Import Beograd. Den Franske Republik indgav ved skrivelse af 27. oktober 1999 fra det franske økonomi-, finans- og industriministerium en tilsvarende anmodning vedrørende sagsøgeren Invest Commerce SARL, der ejes af Invest-Import Beograd og dets tyske datterselskab, sagsøger 1.

11 Kommissionen udstedte den 29. maj 2000 [den anfægtede] forordning, hvorved sagsøgerne blev opført i bilag II til grundforordningen.

12 Der blev som begrundelse henvist til Tysklands og Frankrigs anmodninger. Til sagsøgernes anbringende om, at deres moderselskab ejes af virksomhedens ansatte og tidligere ansatte, anføres det i niende betragtning, at dette anbringende ikke tager hensyn til, at et selskab, der ejes af dets ansatte og tidligere ansatte, er en »kollektivt ejet« enhed [på fransk: entité détenue collectivement; på engelsk: socially owned entity], og at et sådant selskab derfor er omfattet af definitionen på »Forbundsrepublikken Jugoslaviens og Republikken Serbiens regering«, uanset bestyrelsens sammensætning eller størrelsen af de aktieposter i selskabet, der ejes direkte eller indirekte af Forbundsrepublikken Jugoslavien eller Republikken Serbien.

13 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 18. juli 2000 har sagsøgerne i henhold til artikel 230, stk. 4, EF nedlagt påstand om, at den anfægtede forordning erklæres ugyldig, for så vidt som sagsøgerne er blevet opført i bilag II til grundforordningen.

14 Sagsøgerne har ved særskilt processkrift indleveret til Rettens Justitskontor samme dag dels nedlagt påstand om udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede forordning, for så vidt som sagsøgerne berøres heraf, og dels nedlagt påstand om, at der efter procesreglementets artikel 105, stk. 2, træffes en hasteafgørelse vedrørende denne begæring.

15 Da Rettens præsident har forfald, udøves hans beføjelser efter procesreglementets artikel 106, stk. 2, af formanden for Anden Afdeling.

16 Ved kendelse af 25. juli 2000 har formanden for Rettens Anden Afdeling i henhold til procesreglementets artikel 105, stk. 2, inden modtagelse af Kommissionens bemærkninger udsat gennemførelsen af den anfægtede forordning over for sagsøgerne, indtil der træffes endelig afgørelse i sagen om foreløbige forholdsregler, idet det præciseredes, at Kommissionen

ufortøvet skulle meddele en godkendelse for hver eneste af de af sagsøgerne anmeldte import- og eksportforretninger — uden at overholde proceduren efter grundforordningens artikel 9, [...] — og at sagsøgerne, uagtet denne forordnings artikel 3, nr. 1, kunne disponere over det til den pågældende forretning fornødne beløb.«

Den anfægtede kendelse

5 Ved den anfægtede kendelse afviste formanden for Rettens Anden Afdeling begæringen om foreløbige forholdsregler og ophævede den kendelse, der den 25. juli 2000 blev afsagt i sagen »Invest« Import und Export og Invest Commerce mod Kommissionen.

6 Retten undersøgte indledningsvis om den begærede foranstaltning ud fra en umiddelbar betragtning var berettiget efter fems boni juris-kriteriet. Med dette mål for øje gennemgik Retten de forskellige anbringender, som sagsøgerne havde fremført til støtte for deres påstand i hovedsagen.

7 Sagsøgerne gjorde først og fremmest gældende, at den anfægtede forordning strider mod grundforordningen, idet deres moderselskab, selskabet Invest-Import i Beograd, længe har været ejet af virksomhedens ansatte og tidligere ansatte, hvilket udelukker, at den jugoslaviske eller serbiske regering kan få adgang til selskabets økonomiske midler.

8 I denne forbindelse har Retten i præmis 34 i den anfægtede kendelse bemærket, at det er ubestridt, at sagsøgerne er i Fællesskabet hjemhørende datterselskaber af et moderselskab, der, uanset det ikke i Beograd er organiseret som en kollektivt ejet enhed, i hvert fald den 26. april 1999 blev stiftet som successor til en sådan

enhed. Sagsøgerne falder dermed ind under definitionen af »Forbundsrepublikken Jugoslaviens regering« og »Republikken Serbiens regering« i grundforordningens artikel 1, nr. 1 og 2, samt ind under anvendelsesområdet for grundforordningens artikel 2. Retten har samme sted bemærket, at grundforordningen hverken henviser til ejerforholdene for i Jugoslavien henholdsvis Serbien hjemmehørende moderselskaber eller til disses selskabsform, og udleder heraf, at den påståede i mellemtiden foretagne privatisering og sagsøgernes Beograd-moderselskabs faktiske uafhængighed af Milosovic-regimet ingen rolle spiller for anvendelsen af grundforordningen.

9 Retten har i præmis 35 i den anfægtede kendelse bemærket, at grundforordningens artikel 2, stk. 5, i denne forbindelse er af betydning, idet retstillingen dér klarlægges derhen, at alle selskaber, virksomheder, institutioner og enheder, som er beliggende i »Restjugoslavien« (dvs. Jugoslavien med undtagelse af Republikken Montenegro og provinsen Kosovo), henregnes til regeringen, for så vidt som de ikke er opført på den »hvide liste« i bilag VI. Selv om denne bestemmelse først trådte i kraft efter udstedelsen af den anfægtede forordning, var den dog allerede en del af forordning nr. 723/2000, der blev vedtaget den 6. april 2000, og sagsøgerne måtte derfor allerede fra begyndelsen af april 2000 indse, at de konkrete ejerforhold til deres moderselskab i Beograd ikke spillede nogen som helst rolle.

10 Da den anfægtede forordning støttes på, at sagsøgernes moderselskab er en virksomhed, der er »kollektivt ejet«, og da grundforordningen, som affattet ved ændringsforordningen, henviser hertil, bestred sagsøgerne subsidiært i henhold til artikel 241 EF, at grundforordningen kan finde anvendelse. Ifølge sagsøgerne strider grundforordningen mod det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip, idet der kunne komme mindre strenge midler i betragtning — såsom et system med selektive eksportforbud eller forbehold om eksportgodkendelse — og idet deres moderselskab i Beograd som en »statsfjern« privatiseret virksomhed med urette er blevet omfattet af sanktionsreglerne.

11 Hertil anførte Retten i præmis 38 i den anfægtede kendelse, at der ikke — henset til sammenhængen i og formålet med forordning nr. 1294/1999 og 723/2000 — inden for rammerne af den påkrævede summariske — men tilstrækkelige — efterprøvelse i forbindelse med begæringen om foreløbige forholdsregler kan fastslås at foreligge en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet fra Rådets side. Retten fandt, at sagsøgerne ikke præcist havde påvist, i hvor høj grad de af dem foreslåede mindre strenge sanktioner, omfattende en individualiseret efterprøvelse af den ramte virksomheds ejerforhold, kunne gennemføres i praksis, og hvorvidt de kunne være forenelige med reglernes formål om skærpelse af de allerede bestående sanktioner og udfyldelse af eventuelle lakuner. Retten fandt endvidere, at det under den mundtlige forhandling fremførte anbringende om, at grundforordningen strider mod elementære retsgrundsætninger og udgør magtoverskridelse, ligeledes var uunderbygget.

12 Sagsøgerne gjorde dernæst gældende, at der forelå en tilsidesættelse af deres ret til forsvar, idet Kommissionen på ingen måde har efterkommet sin pligt til at sikre dem en omfattende ret til kontradiktion inden vedtagelse af den for dem bebyrdende foranstaltning.

13 I denne forbindelse bemærkede Retten i præmis 40, 41 og 42 i den anfægtede kendelse, at der ikke i den foreliggende sag kunne fastslås at foreligge en åbenbar tilsidesættelse af retten til forsvar, uden at det i den for Retten foreliggende sag om foreløbige forholdsregler skal undersøges, om de ved de omtvistede sanktionsregler berørte virksomheder overhovedet har krav på en forudgående ret til kontradiktion. Retten bemærkede, at en virksomhed bliver opført i bilag II til grundforordningen på initiativ af den kompetente nationale myndighed efter en administrativ to-trinsprocedure, hvori disse myndigheder i medfør af forordningens artikel 8, stk. 4, i spiller en væsentlig rolle. Retten var af den opfattelse, at den berørte virksomheds ret til at blive hørt i en sådan sag først og fremmest skal sikres i forholdet mellem denne virksomhed og den kompetente nationale forvaltning. Retten konstaterede herefter, at »Invest« Import und Export GmbH har haft lejlighed til at gøre selskabets synspunkter gældende over for de tyske

myndigheder, som havde anmodet om, at selskabet blev opført på den »sorte liste«, og Invest Commerce SARL havde haft kendskab til sin forestående opførelse på denne liste.

14 Som det tredje og sidste anbringende gjorde sagsøgerne gældende, at begrundelsen for både den anfægtede forordning og subsidiært for grundforordningen er utilstrækkelig, idet der mangler enhver redegørelse for sagsøgernes faktiske retsforhold og de statslige muligheder for indgriben i deres moderselskabs forhold.

15 Hertil bemærkede Retten i præmis 43-46 i den anfægtede kendelse, at grundforordningen og den anfægtede forordning opfylder kravene efter Domstolens faste praksis, hvorefter den efter artikel 253 EF påkrævede begrundelse klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, der er lagt til grund af den fællesskabsmyndighed, som har udstedt den anfægtede retsakt, således at den berørte kan sætte sig ind i baggrunden for den trufne foranstaltning, og Domstolen kan udøve sin kontrol. Det kan ikke kan kræves, at begrundelsen for forordningerne specificerer de forskellige detaljer, som omfattes af forordningerne, når de falder inden for systematikken i den helhed, hvori de indgår. Retten fremhævede, at det formål, der i det foreliggende tilfælde forfølges med de skærpede sanktionsforanstaltninger, fremgår af den samlede ordning, og at den anfægtede forordning i betragtningerne udtrykkeligt tilbageviser sagsøgernes anbringender. Efter Rettens opfattelse viser begæringen om foreløbige forholdsregler og stævningen, at sagsøgerne fuldt ud har været i stand til for Retten at varetage deres interesser og gøre retsstridigheden af de omtvistede forordninger gældende.

16 Retten fastslog herefter på baggrund af disse betragtninger, at de anbringender og argumenter, som sagsøgerne havde fremført, ikke umiddelbart berettigede til at imødekomme den fremsatte begæring om udsættelse af gennemførelsen. Da betingelsen vedrørende fems boni juris ikke var opfyldt, afviste Retten begæringen uden at undersøge de øvrige anbringender og argumenter, som sagsøgerne havde fremført til støtte for deres begæring.

Parternes argumenter

Sagsøgernes argumenter

17 Sagsøgerne støtter deres appel på en påstand om, at Retten har tilsidesat fællesskabsretten, idet de dels gør gældende, at der foreligger en krænkelse af deres grundlæggende rettigheder i form af ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse, dels at proportionalitetsprincippet ikke er iagttaget.

18 Med det første anbringende kritiseres Retten for med urette at have lagt til grund, at sagsøgernes ejendomsret og deres ret til fri erhvervsudøvelse ikke blev antastet af de sanktioner, der blev vedtaget.

19 Ifølge sagsøgerne er dette tilfældet i den foreliggende sag. Efter at de med hjemmel i den anfægtede forordning er blevet opført på listen i bilag II til grundforordningen, har sagsøgerne — da deres konti er blevet spærret — praktisk taget ikke længere været i stand til at drive virksomhed, henholdsvis opfylde deres kontraktforpligtelser. Hvis det antages, at deres ejendomsret og deres ret til fri erhvervsudøvelse ikke er berøvet dem fuldstændigt, har de under alle omstændigheder lidt et særdeles alvorligt tab.

20 Domstolen har ganske vist fastslået — bl.a. i dom af 11. juli 1989, sag 265/87, Sml. s. 2237, præmis 15, at såvel ejendomsretten som retten til fri erhvervsudøvelse ikke skal 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, 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 disse rettigheders kerne. I første protokol til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder er der også åbnet mulighed for at underkaste ejendomsretten begrænsninger i almenhedens interesse.

21 Sagsøgerne har imidlertid gjort gældende, at tilsidesættelsen af deres grundlæggende rettigheder i form af ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse i det foreliggende tilfælde ikke er berettiget.

22 Sagsøgeren har ikke bestridt, at de omtvistede sanktioner er »i almenhedens interesse« som forudsat i ovennævnte retspraksis, idet de har til formål at forstærke presset på Forbundsrepublikken Jugoslaviens og Republikken Serbiens regering for at få dem til at ændre politik på grund af disse regeringers vedvarende tilsidesættelse af de relevante resolutioner fra FN-Sikkerhedsrådet.

23 Sagsøgerne har henvist til, at det fremgår af grundforordningen, at de sanktioner, der vedtages, bør stå i forhold til de mål, der forfølges med dem, og de bør ikke føre til alvorlige skader for Fællesskabets interesser. Det fremgår desuden af forordning nr. 723/2000, at sanktionerne ikke må skade det serbiske folk.

24 Ifølge sagsøgerne indebærer de sanktioner, der er vedtaget med hjemmel i grundforordningen, et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve kernen i sagsøgernes grundlæggende rettigheder i form af ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse, og som går langt ud over det, der er nødvendigt for at nå det tilstræbte mål.

25 Dels krænkes selve kernen i sagsøgernes grundlæggende rettigheder i form af ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse faktisk af de sanktioner, der er vedtaget, idet sagsøgerne — selv hvis virksomheden fortsat blev drevet i den oprindelige selskabsform — er berøvet deres eksistensgrundlag, er tvunget til stilstand og snart må lukke.

26 Dels udgør de omtvistede sanktioner et helt uegnet virkemiddel til at opnå det tilstræbte formål. De pågældende foranstaltninger rammer ikke blot alle institutioner i ordets bredeste betydning, der ejes eller kontrolleres af Forbundsrepublikken Jugoslaviens og Republikken Serbiens regering, og som modtager finansiel støtte fra statslige organer. De rammer alle institutioner, der har efterfulgt en institution, der fandtes den 26. april 1999, og som tidligere var ejet eller kontrolleret af disse regeringer, eller som udgjorde en kollektiv ejet enhed, uafhængigt af identiteten af indehaverne af den berørte institution, dens selskabsform og de nævnte regeringers retlige eller faktiske muligheder for kontrol og indgreb.

27 Efter vedtagelsen af den anfægtede forordning rammes sagsøgerne af de nævnte sanktioner, mens moderselskabet — der i 1950 blev grundlagt som en statsejet virksomhed og senere blev drevet under den nye retlige selskabsform »kollektiv ejet« enhed — siden 1991 har indgået i en privatiseringsproces. 71,92% af selskabskapitalen ejes således af nuværende ansatte og tidligere medarbejdere. Selskabet administreres i privat regi, og den jugoslaviske eller den serbiske regering kan som følge af selskabskapitalens fordeling hverken øve indflydelse på dets politik eller råde over dets økonomiske ressourcer.

28 Sagsøgerne finder, at Retten burde have fastslået, at de omhandlede sanktioner udgør et virkemiddel, der er totalt uegnet til at opnå det tilstræbte formål.

29 For så vidt angår moderselskabets retlige stilling har sagsøgerne tilføjet, at den jugoslaviske og den serbiske regering ikke har mulighed for at påvirke »en kollektivt ejet« enheds politik eller inddrage virksomhedens midler. Retten foretog således en urigtig bedømmelse af den særlige selskabsform »kollektivt ejet« enhed, da den sidestillede en sådan enhed med statsejede virksomheder eller virksomheder, der er underlagt de pågældende regeringers »styring« eller »kontrol«.

30 Ifølge sagsøgerne kan indefrysning af private virksomheders konti, således som der er tale om i sagsøgernes og moderselskabets tilfælde, ikke sidestilles med indefrysning af den jugoslaviske og den serbiske regerings tilgodehavender i udlandet, eftersom disse regeringer hverken retligt eller faktisk kan råde over disse tre virksomheders økonomiske midler. De sanktioner, der er indført til skade for sagsøgerne og deres moderselskab, er således ikke egnede til at forstærke presset på den jugoslaviske og den serbiske regering. De rammer derimod hovedsageligt — ud over sagsøgerne selv — sagsøgernes leverandører og kunder i Vest-Europa samt det serbiske folk.

31 Sagsøgerne har herefter anført, at selv om de sanktioner, som de er blevet pålagt som følge af vedtagelsen af den anfægtede forordning, ikke har hjemmel i grundforordningens artikel 1 og 2, burde Retten — selv inden for rammerne af den foreløbige undersøgelse, der kan foretages under en sag om anordning af foreløbige forholdsregler, dvs. »umiddelbart« — have fastslået, at forordning nr. 1294/1999 og forordning nr. 723/2000 er i strid med »trinhøjere retsregler«.

32 Med det andet anbringende har sagsøgerne givet udtryk for, at det var med urette, at Retten fastslog, at de sanktioner, der blev bragt i anvendelse over for dem, og Rådets forordninger, som disse sanktioner er støttet på, ikke er i strid med proportionalitetsprincippet.

33 De sanktioner, der er bragt i anvendelse over for sagsøgerne, er åbenbart uegnede til at nå det tilstræbte formål, eftersom sanktioner, der indføres over for private

selskaber, der driver virksomhed i udlandet, ikke kan lægge pres på den jugoslaviske og den serbiske regering, idet disse regeringer ikke har kompetence til at gribe ind i virksomhedens drift.

34 Rådet burde have fastsat mindre strenge midler end en brutal blokering af bankkonti som f.eks. et system med selektive eksportforbud eller forbehold om eksportgodkendelse, hvis overholdelse kunne påhvile de nationale myndigheder. Sagsøgerne har påtalt, at Retten har betragtet de mindre strenge midler, som de har foreslået, som generelle udtalelser, som der ikke er gjort præcist rede for. Sagsøgerne finder, at det må være tilstrækkeligt, at de blot påviser, at sådanne foranstaltninger kan gennemføres i praksis. Sagsøgerne har i den forbindelse understreget, at det ikke tilkommer dem at udarbejde sådanne foranstaltninger. Kravet om en »individualiseret efterprøvelse af den ramte virksomheds ejerforhold«, som de foreslåede mindre strenge midler ville indebære, kan med lethed opfyldes, idet det i de relevante forordninger fastsættes, at virksomheder, der kan bevise, at de hovedsageligt er privatejede, ikke er omfattet af sanktionerne. Rådet og Kommissionen har overskredet grænserne for deres skønsbeføjelse, og Retten har tilsidesat proportionalitetsprincippet, idet de ikke har taget mindre strenge sanktioner, der respekterer virksomhedernes private ejendomsret, i betragtning.

Kommissionens argumenter

35 Kommissionen har gjort gældende, at det første anbringende om krænkelse af sagsøgernes grundlæggende rettigheder i form af ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse klart må afvises, idet der er tale om et nyt anbringende, der hverken har været fremført i sagen om anordning af foreløbige forholdsregler eller i hovedsagen.

36 Inden for rammerne af sagen om anordning af foreløbige forholdsregler har sagsøgerne på intet tidspunkt gjort gældende, at Kommissionen og Rådet har

krænket deres grundlæggende rettigheder. De har blot anført, at deres ret til erhvervsudøvelse i alvorlig grad er blevet antastet som et subsidiært argument i forbindelse med afvejningen af parternes interesser.

37 Ifølge Kommissionen er det i forbindelse med gennemgangen af fems boni juris-kriteriet i appelsagen, at sagsøgerne for første gang har gjort gældende, at deres ret til erhvervsudøvelse er blevet antastet i form af en krænkelse af ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse.

38 Sagsøgerne har under Rettens behandling af spørgsmålet, om grundforordningen er i strid med proportionalitetsprincippet, blot som en ledsagebemærkning gjort gældende, at forordningen groft krænker elementære retsgrundsætninger eller er i strid med trinhøjere retsregler, og at den er udtryk for »magtoverskridelse« fra Kommissionen side.

39 Under disse omstændigheder er det med rette, at disse argumenter kun kommenteres i generelle vendinger i kendelsen.

40 Kommissionen har herefter nedlagt påstand om, at det første anbringende åbenbart må afvises.

41 For det tilfælde, at Domstolen måtte anse respekten for de grundlæggende rettigheder i fællesskabsretsordenen som et ordre-public-spørgsmål, som den skal undersøge af egen drift, har Kommissionen subsidiært gjort gældende, at det første anbringende under alle omstændigheder er ubegrundet.

42 Det fremgår således af fast retspraksis, at udøvelsen af de grundlæggende rettigheder kan underkastes begrænsninger i forbindelse med indførelsen af sanktioner, hvis disse begrænsninger er i overensstemmelse med de formål, som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse.

43 Dette er tilfældet for så vidt angår den indefrysning af virksomhedernes konti, der er fastsat i grundforordningen, som havde til formål at udøve det størst mulige pres på præsident Milosevic's regime for at få det til at imødekomme det internationale samfunds krav og for at få bragt de alvorlige overtrædelser af menneskerettighederne og folkeretten, som han beskyldtes for, til ophør.

44 Et sådant formål af en så grundlæggende almen interesse kan berettige de negative — og for visse erhvervsdrivendes vedkommende betydelige — følger af sanktionerne. De eventuelle indskrænkninger i sagsøgernes ejendomsret og i deres ret til fri erhvervsudøvelse kan ikke anses for at være inadækvate eller uforholdsmæssige i forhold til et sådant formål (jf. i denne retning dom af 30.7.1996, sag C-84/95, Bosphorus, Sml. I. s. 3953).

45 Kommissionen har i denne forbindelse tilføjet, at der efter grundforordningen — hvorved sanktionerne er indført — gælder visse undtagelser og klageadgange, som det tilkommer de berørte virksomheder at påberåbe sig.

46 For så vidt angår sagsøgernes anbringende om, at grundforordningen og den anfægtede forordning indebærer en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, har Kommissionen gjort gældende, at dette må forkastes som åbenbart ubegrundet.

47 Som Retten har bemærket i præmis 38 i den anfægtede kendelse, er der ikke grundlag for at fastslå, at Rådet — henset til sammenhængen i og formålet med fællesskabssanktionerne — åbenbart har tilsidesat proportionalitetsprincippet.

Anvendelsen af et sådant kriterium, der støttes på tilsidesættelsens åbenbare karakter, inden for rammerne af en sag om anordning af foreløbige forholdsregler, er i overensstemmelse med Domstolens faste praksis.

48 For så vidt angår sagsøgernes argument om, at Rådet kunne have vedtaget mindre strenge sanktioner, er det endvidere Kommissionens opfattelse, at Retten i den anfægtede kendelse kunne have begrænset sig til i forbindelse med gennemgangen af sagens faktiske omstændigheder og vurderingen af beviserne at konstatere, at sagsøgerne ikke havde godtgjort præcist i hvor høj grad sådanne sanktioner kunne være forenelige med reglernes formål.

49 Ifølge Kommissionen kan sagsøgerne ikke under en efterfølgende appelsag forsøge at godtgøre, at sanktionerne i det foreliggende tilfælde ikke er proportionale med det tilstræbte formål, når de under retsforhandlingerne for Retten ikke har indtaget noget standpunkt vedrørende dette formål.

50 Hvad angår begæringen om udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede forordning, som sagsøgerne har gentaget under appelsagen, har Kommissionen endelig anført, at denne må afvises eller — i det mindste — forkastes som åbenbart ubegrundet.

51 I den foreliggende sag kan Domstolen i henhold til artikel 54, stk. 1, i EF-statutten for Domstolen ikke træffe afgørelse om sagens realitet.

52 Når de skriftlige indlæg, som parterne har indgivet, indeholder alle de oplysninger, der er nødvendige for at kunne træffe afgørelse om appellen, er det ufornødent, at parterne afgiver mundtlige indlæg.

Domstolens bemærkninger

53 I appelskriftet har sagsøgerne som første anbringende gjort gældende, at den anfægtede kendelse krænker deres grundlæggende rettigheder i form af ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse, og som andet anbringende, at kendelsen er i strid med proportionalitetsprincippet.

54 Sagsøgerne har udelukkende som en ledsagebemærkning for Retten anført, at grundforordningen ikke finder anvendelse med den begrundelse, at den er i strid med proportionalitetsprincippet derved, at mindre strenge midler end de sanktioner, der er vedtaget til skade for sagsøgerne, såsom et system med selektive eksportforbud eller forbehold om eksportgodkendelse, ville være bedre egnede til at opnå det formål, der forfølges med forordningen, nemlig at forøge presset på præsident Milosevic's regime.

55 Det fremgår imidlertid af præmis 25 i den anfægtede kendelse, at sagsøgerne under retsmødet tilføjede, at hvis grundforordningen faktisk skulle fortolkes således, at moderselskabets ejerforhold og selskabsform ikke er afgørende, ville denne forordning i alvorlig grad stride mod elementære retsgrundsætninger, og en sådan diskriminerende og generaliserende fremgangsmåde fra Rådets side udgør ifølge sagsøgerne »magtoverskridelse«.

56 For så vidt angår Kommissionens anbringende om, at sagsøgernes første anbringende i appelsagen er nyt og derfor må afvises, bemærkes, at det første og det andet anbringende er knyttet snævert sammen, idet sagsøgerne med disse anbringender i det væsentlige anker over, at Retten ikke har fundet, at de sanktioner, der er vedtaget med støtte i grundforordningen, indebærer et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve kernen i ejendomsretten og i retten til fri erhvervsudøvelse.

57 Det skal herefter undersøges, om Retten begik en retlig fejl i forbindelse med afgørelsen af spørgsmålet, om der — som sagsøgerne har påstået — foreligger en krænkelse af henholdsvis proportionalitetsprincippet og elementære retsgrundsætninger, hvorunder ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse henhører.

58 Hertil bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at de af sagsøgerne påberåbte grundrettigheder ikke skal behandles som absolutte forrettigheder, og udøvelsen af disse rettigheder kan underkastes begrænsninger, som er begrundet i de formål, som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse (jf. dom af 13.12.1979, sag 44/79, Hauer, Sml. s. 3727, præmis 19, 20 og 32, af 13.7.1989, sag 5/88, Wachauf, Sml. s. 2609, præmis 18, af 5.10.1994, sag C-280/93, Sml. I, s. 4973, præmis 78, og Bosphorus-dommen, præmis 21).

59 Således har enhver sanktionsforanstaltning ifølge sin natur virkninger, der berører ejendomsrettigheder og den frie erhvervsudøvelse, og derved skades parter, der på ingen måde er ansvarlige for den situation, der har ført til vedtagelsen af sanktionerne (Bosphorus-dommen, præmis 22).

60 Dernæst har de omtvistede regler så vægtige formål, at det umiddelbart kan berettige selv betydelige negative følger for visse erhvervsdrivende (jf. i denne retning Bosphorus-dommen, præmis 23). Disse følger kan således ikke anses for åbenbart at være ude af proportion med et sådant formål.

61 Det må desuden konstateres, at sagsøgerne ikke særskilt har gjort gældende for Retten, at der foreligger en krænkelse af deres grundlæggende rettigheder i form af ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse, og at de heller ikke præcist har påvist, i hvor høj grad de af dem foreslåede mindre strenge sanktioner, omfattende en individualiseret efterprøvelse af den ramte virksomheds ejerfor-

hold, kunne gennemføres i praksis, og hvorvidt de kunne være forenelige med reglernes præcist definerede formål.

62 Under disse omstændigheder, og henset til det generelle indhold af sagsøgernes klagepunkter, er det med rette, at Retten i præmis 38 i den anfægtede kendelse fastslog, at det på ingen måde er godtgjort, at der foreligger en åbenbar krænkelse af sagsøgernes grundlæggende rettigheder eller »magtoverskridelse«, og at det inden for rammerne af den påkrævede summariske — men tilstrækkelige — efterprøvelse i forbindelse med begæringen om foreløbige forholdsregler ikke kunne konstateres, at Rådet åbenbart har tilsidesat proportionalitetsprincippet.

63 Det følger af alle de ovenstående bemærkninger, at de anbringender, som sagsøgerne har fremført til støtte for deres appel, ikke kan lægges til grund, og appellen må følgelig forkastes.

Sagens omkostninger

64 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, der i medfør af dets artikel 118 finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger, og sagsøgerne har tabt sagen, bør det pålægges dem at betale sagens omkostninger.

Af disse grunde

bestemmer

DOMSTOLENS PRÆSIDENT

1) **Appellen forkastes.**

2) **»Invest« Import und Export GmbH og Invest Commerce SARL betaler sagens omkostninger.**

Således bestemt i Luxembourg den 13. november 2000.

R. Grass

Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias

Præsident