BESCHIKKING VAN DE PRESIDENT VAN HET HOF
13 november 2000 *

In zaak C-317/00 P(R),

„Invest" Import und Export GmbH, gevestigd te Neuss (Duitsland),

Invest Commerce SARL, gevestigd te Alfortville (Frankrijk),

vertegenwoordigd door R. Wägenbaur, advocaat te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van Arendt en Medernach, advocaten aldaar, Rue Matthias Hardt 8-10,

rekwiranten,

betreffende hogere voorziening tegen de beschikking van de president van de Tweede kamer van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 2 augustus 2000, „Invest" Import und Export en Invest Commerce/Commissie (T-189/00 R, Jurispr. blz. II-2993), strekkende tot vernietiging van die beschikking, en tot:

— opschorting van de tenuitvoerlegging van verordening (EG) nr. 1147/2000 van de Commissie van 29 mei 2000 tot wijziging van bijlage II bij verordening (EG) nr. 1294/1999 van de Raad inzake de bevriezing van middelen en

* Procestaal: Duits.

een verbod op investeringen ten aanzien van de Federale Republiek Joegoslavië (PB L 129, blz. 15) totdat uitspraak is gedaan in de hoofdzaak, voor zover de namen van rekwiranten zijn opgenomen in bijlage II bij verordening (EG) nr. 1294/1999 van de Raad van 15 juni 1999 inzake de bevriezing van middelen en een verbod op investeringen ten aanzien van de Federale Republiek Joegoslavië (FRJ) en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1295/98 en verordening (EG) nr. 1607/98 (PB L 153, blz. 63), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 723/2000 van de Raad van 6 april 2000 (PB L 86, blz. 1), en

— aanhouding van de beslissing omtrent de kosten,

andere partij bij de procedure:

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M.-J. Jonczy, juridisch adviseur, en B. Brandtner, lid van de juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van de juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster in eerste aanleg,

geeft

DE PRESIDENT VAN HET HOF VAN JUSTITIE,

de advocaat-generaal, J. Mischo, gehoord,

de navolgende

Beschikking

1 Bij verzoekschrift, op 24 augustus 2000 neergelegd ter griffie van het Hof, hebben „Invest" Import und Export GmbH en Invest Commerce SARL krachtens artikel 225 EG en artikel 50, tweede alinea, van 's Hofs Statuut-EG hogere voorziening ingesteld tegen de beschikking van de president van de Tweede kamer van het Gerecht van eerste aanleg van 2 augustus 2000, „Invest" Import und Export en Invest Commerce/Commissie (T-189/00 R, Jurispr. blz. II-2993; hierna: „bestreden beschikking"), houdende afwijzing van hun vordering in kort geding tot opschorting van de tenuitvoerlegging van verordening (EG) nr. 1147/2000 van de Commissie van 29 mei 2000 tot wijziging van bijlage II bij verordening (EG) nr. 1294/1999 van de Raad inzake de bevriezing van middelen en een verbod op investeringen ten aanzien van de Federale Republiek Joegoslavië (PB L 129, blz. 15; hierna: „bestreden verordening"), voor zover de namen van rekwiranten zijn opgenomen in bijlage II bij verordening (EG) nr. 1294/1999 van de Raad van 15 juni 1999 inzake de bevriezing van middelen en een verbod op investeringen ten aanzien van de Federale Republiek Joegoslavië (FRJ) en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1295/98 en verordening (EG) nr. 1607/98 (PB L 153, blz. 63), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 723/2000 van de Raad van 6 april 2000 (PB L 86, blz. 1; hierna: „basisverordening").

2 Behalve vernietiging van de bestreden beschikking vorderen rekwiranten:

— opschorting van de tenuitvoerlegging van de bestreden verordening tot uitspraak is gedaan in de hoofdzaak, voor zover hun namen in bijlage II bij de basisverordening zijn opgenomen;

— aanhouding van de beslissing omtrent de kosten.

3 Op 29 september 2000 heeft de Commissie haar schriftelijke opmerkingen ter griffie van het Hof ingediend.

Rechtskader, feiten en procesverloop

4 Het rechtskader, de feiten die aan het geschil ten grondslag liggen, en de procedure voor het Gerecht zijn in de bestreden beschikking weergegeven als volgt:

„Rechtskader

1 Op basis van een aantal gemeenschappelijke standpunten op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid op grond van titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft de Raad op 15 juni 1999 verordening [...] nr. 1294/1999 [...] goedgekeurd. Daarmee diende de economische druk te worden verhoogd op de regeringen van de Federale Republiek Joegoslavië (hierna: ‚FRJ') en de Republiek Servië, aan wie een aanhoudende schending van de [relevante] resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en ernstige schendingen van de mensenrechten werden verweten.

2 Bij verordening [...] nr. 723/2000 [...] heeft de Gemeenschap haar economische sancties verscherpt om de grootst mogelijke druk uit te oefenen op president Milosevic [in zijn hoedanigheid van president van de FRJ].

3 De voorziene sancties betreffen de ‚regering van de FRJ' en de ‚regering van de Republiek Servië'. Op grond van artikel 1, punten 1 en 2, van de basisverordening, [...] worden tot deze regeringen onder meer gerekend:

‚— alle vennootschappen, ondernemingen, instellingen, met inbegrip van financiële instellingen, en entiteiten in eigendom van of onder zeggenschap van [een van] die regeringen;

— alle in de FRJ [respectievelijk Servië] georganiseerde entiteiten die eigendom van de collectiviteit zijn;

— met ingang van 26 april 1999, alle opvolgers van die vennootschappen, ondernemingen, instellingen en entiteiten;

— alle dochterondernemingen of bijkantoren, ongeacht hun plaats van vestiging, van die vennootschappen, ondernemingen, instellingen en entiteiten.'

4 Op grond van artikel 2, lid 2, van de basisverordening worden vennootschappen die buiten het Joegoslavische grondgebied zijn gevestigd en in bijlage II bij de verordening worden genoemd (zogenaamde ‚zwarte lijst', onderverdeeld naar de lidstaten van de Gemeenschap), geacht het eigendom te zijn of onder zeggenschap te staan van de genoemde regeringen.

5 Volgens artikel 2, lid 5, van de basisverordening, [...] worden

,— vennootschappen, [...] die [...] in de FRJ, met uitzondering van de provincie Kosovo en de Republiek Montenegro, gevestigd (...) zijn, niet geacht eigendom te zijn van of onder zeggenschap te staan van de regering van de FRJ of de regering van de Republiek Servië of eigendom van de collectiviteit te zijn;

— alle andere vennootschappen [...] die in de FRJ, met uitzondering van de provincie Kosovo en de Republiek Montenegro, gevestigd [...] zijn, geacht eigendom te zijn van of onder zeggenschap te staan van de regering van de FRJ of de regering van de Republiek Servië, of eigendom van de collectiviteit te zijn.'

Op grond van artikel 1 van verordening (EG) nr. 1059/2000 van de Raad van 18 mei 2000 tot wijziging van verordening nr. 723/2000 (PB L 119, blz. 1) zijn deze bepalingen pas met ingang van 30 juni 2000 van toepassing omdat meer tijd nodig was om bijlage VI (,witte lijst') op te stellen.

6 Artikel 3 van de basisverordening bepaalt, dat alle zich buiten het grondgebied van de FRJ bevindende middelen die eigendom zijn van de Joegoslavische of de Servische regering, worden bevroren, en dat aan of ten behoeve van genoemde regeringen rechtstreeks noch indirect middelen ter beschikking mogen worden gesteld.

7 Artikel 7 bevat uitzonderingen op het verbod van artikel 3 voor bepaalde middelen die zijn bestemd voor de betaling van de kosten van Joegoslavische en Servische diplomatieke vertegenwoordigingen, voor betalingen op het gebied van de sociale zekerheid, van belastingen en heffingen en van normale salarissen in de Gemeenschap.

8 In artikel 8 [van de basisverordening] wordt de Commissie gemachtigd, in individuele gevallen bijzondere toestemmingen te verlenen indien de belangen van de Gemeenschap anders ernstig zouden worden geschaad, en om onder meer de bijlagen II en VI van de verordening te wijzigen.

9 Op grond van artikel 8, lid 4, [van de basisverordening] moeten de verzoeken om toestemming of om wijziging van de bijlagen worden ingediend bij de in bijlage III vermelde bevoegde autoriteiten van de lidstaten, die de door de verzoekers verstrekte informatie zo grondig mogelijk dienen te verifiëren.

Feiten en procesverloop

10 Bij brief van het Duitse Bundesausfuhramt van 8 september 1999 verzocht de Bondsrepubliek Duitsland de Commissie, [...] ‚Invest' Import und Export GmbH in bijlage II van [verordening nr. 1294/1999] op te nemen, omdat deze onderneming rechtstreeks eigendom van de onderneming Invest-Import Belgrado was. Bij brief van het Franse Ministerie van Economie, Financiën en Industrie van 27 oktober 1999 diende de Franse Republiek een soortgelijke aanvraag in met betrekking tot [...] Invest commerce SARL, die eigendom van de onderneming Invest-Import Belgrado en haar Duitse dochteronderneming [‚Invest' Import und Export GmbH] was.

11 Op 29 mei 2000 vaardigde de Commissie [de bestreden verordening] uit, op grond waarvan verzoeksters in bijlage II van de basisverordening werden opgenomen.

12 Ter motivering werd naar de desbetreffende verzoeken van Duitsland en Frankrijk verwezen. Ten aanzien van het argument van verzoeksters dat hun moedermaatschappij eigendom van de werknemers en de vroegere medewerkers van de onderneming is, wordt in de negende overweging van de considerans opgemerkt, dat in dit argument wordt voorbijgegaan aan het feit dat een vennootschap die eigendom is van haar werknemers en oud-werknemers, een entiteit in het bezit van de collectiviteit is en dat een dergelijke vennootschap bijgevolg is opgenomen in de definitie van de regering van de FRJ en de definitie van de regering van de Republiek Servië, ongeacht de samenstelling van de raad van bestuur of de omvang van het aandeel in het maatschappelijk kapitaal dat direct of indirect eigendom is van de FRJ of de Republiek Servië.

13 Bij verzoekschrift, dat op 18 juli 2000 bij de griffie van het Gerecht is ingekomen, vorderden verzoeksters krachtens artikel 230, vierde alinea, EG nietigverklaring van de bestreden verordening, voor zover zij in bijlage II van de basisverordening zijn opgenomen.

14 Bij afzonderlijke akte, die op dezelfde dag bij de griffie van het Gerecht is ingekomen, vorderden verzoeksters opschorting van de tenuitvoerlegging van de bestreden verordening, voor zover deze op hen betrekking had, en een snelle beslissing in de zin van artikel 105, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering.

15 Aangezien de president van het Gerecht verhinderd is, wordt hij op grond van artikel 106, tweede alinea, van het Reglement voor de procesvoering vervangen door de president van de Tweede kamer.

16 Bij beschikking van 25 juli 2000, ‚Invest' Import und Export en Invest commerce (T-189/00 R, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie), heeft de president van de Tweede kamer overeenkomstig artikel 105, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering vóór de ontvangst van de stellingname van de Commissie de tenuitvoerlegging van de bestreden verordening, wat

verzoeksters betreft, tot aan de uitspraak in het kort geding opgeschort, in dier voege dat de Commissie verplicht was, voor elke door verzoeksters bij haar aangemelde invoer- of uitvoertransactie — zonder acht te slaan op de procedure van artikel 9 van de basisverordening [...] — onverwijld toestemming te verlenen, en dat verzoeksters in weerwil van artikel 3, punt 1, over de voor die transacties noodzakelijke middelen konden beschikken."

De bestreden beschikking

5 Bij de bestreden beschikking heeft de president van de Tweede kamer van het Gerecht het verzoek in kort geding afgewezen en zijn beschikking van 25 juli 2000, „Invest" Import und Export en Invest commerce/Commissie, ingetrokken.

6 De rechter in kort geding heeft in de eerste plaats onderzocht of de toewijzing van de gevraagde maatregel, volgens het criterium van de fumus boni juris, aanvankelijk gerechtvaardigd voorkomt. Hiertoe zijn de verschillende door rekwiranten ter ondersteuning van hun beroep in de hoofdzaak ingeroepen middelen onderzocht.

7 Rekwiranten betoogden in de eerste plaats dat de bestreden verordening in strijd was met de basisverordening, aangezien hun moedermaatschappij, de vennootschap Invest-Import te Belgrado, sinds lange tijd voor het grootste deel privé-eigendom van de werknemers en oud-werknemers van de onderneming was, waardoor het uitgesloten was dat de Joegoslavische of de Servische regering de hand kon leggen op de financiële middelen van de vennootschap.

8 In dit verband stelde de rechter in kort geding in punt 34 van de bestreden beschikking vast, dat rekwiranten in de Gemeenschap gevestigde dochterondernemingen waren van een moedermaatschappij die, indien zij in Belgrado geen entiteit in eigendom van de collectiviteit was, in ieder geval op 26 april 1999 de

rechtsopvolgster van een dergelijke entiteit was. Daarmee vielen rekwiranten onder de begrippen „regering van de FRJ" en „regering van de Republiek Servië" zoals gedefinieerd in artikel 1, punten 1 en 2, van de basisverordening en was artikel 2 van de basisverordening dus op hen van toepassing. De rechter in kort geding verklaarde in hetzelfde punt dat voor de basisverordening noch de eigendomsverhoudingen van de in Joegoslavië of Servië gevestigde moedermaatschappijen, noch hun rechtsvorm bepalend waren, en leidde hieruit af dat de privatisering die inmiddels zou zijn tot stand gebracht, en de feitelijke onafhankelijkheid van de moedermaatschappij van rekwiranten in Belgrado van het regime-Milosevic daarom voor de toepasselijkheid van de basisverordening geen rol speelden.

9 De rechter in kort geding wees in punt 35 van de bestreden beschikking op het belang, in dit verband, van artikel 2, lid 5, van de basisverordening, waarin wordt verklaard dat alle vennootschappen, ondernemingen, instellingen en entiteiten die in „Klein- Joegoslavië" (Joegoslavië met uitzondering van Kosovo en Montenegro) gevestigd, geregistreerd of als rechtspersoon erkend zijn, tot de regering worden gerekend, voor zover zij niet op de „witte lijst" van bijlage VI zijn opgenomen. Deze bepaling is weliswaar pas na de vaststelling van de bestreden verordening in werking getreden, doch zij maakte reeds deel uit van verordening nr. 723/2000 van 6 april 2000. Daarom konden rekwiranten reeds begin april 2000 weten dat de feitelijke eigendomsverhoudingen van haar moedermaatschappij in Belgrado op grond van de opnieuw verscherpte sanctiemaatregelen niet relevant waren.

10 Voor zover de bestreden verordening is gebaseerd op de veronderstelling dat de moedermaatschappij van rekwiranten een onderneming „in eigendom van de collectiviteit" is, en daarom verwijst naar de basisverordening, stelden rekwiranten bij wijze van incident krachtens artikel 241 EG de niet-toepasselijkheid van de basisverordening. De basisverordening zou in strijd zijn met het gemeenschapsrechtelijke evenredigheidsbeginsel, aangezien er in de eerste plaats minder ingrijpende middelen voor het bereiken van het beoogde doel bestonden, zoals een stelsel van selectieve uitvoerverboden en toestemming tot uitvoer onder voorbehoud, en in de tweede plaats hun moedermaatschappij te Belgrado ten onrechte door de sanctieregeling werd getroffen, aangezien de onderneming geprivatiseerd was en de staat „er geen zeggenschap meer over had".

11 In dit verband overwoog de rechter in kort geding in punt 38 van de bestreden beschikking, dat wat de context en het doel van de verordeningen nrs. 1294/1999 en 723/2000 betreft, na het summiere onderzoek dat in het kader van de procedure in kort geding geboden — en toereikend — is, geen kennelijke schending van het evenredigheidsbeginsel door de Raad kon worden vastgesteld. De rechter in kort geding overwoog dat rekwiranten niet concreet hadden vermeld in hoeverre de door hen voorgestelde sancties, met inbegrip van een individueel onderzoek van de eigendomsverhoudingen van de betrokken ondernemingen, uitvoerbaar zouden zijn en verenigbaar met het specifieke doel van het sanctiestelsel om de reeds bestaande sancties te verscherpen en eventuele mazen te dichten. De rechter in kort geding oordeelde, dat ook de tijdens de mondelinge behandeling aangevoerde grief dat de basisverordening in strijd was met elementaire rechtsbeginselen en „willekeur" van de Raad opleverde, niet was gemotiveerd.

12 In de tweede plaats stelden rekwiranten schending van hun rechten van de verdediging, doordat de Commissie niet had voldaan aan haar verplichting, hun vóór de vaststelling van de voor hen bezwarende maatregelen een recht van verweer te verlenen.

13 In dit verband overwoog de rechter in kort geding in de punten 40 tot en met 42 van de bestreden beschikking, dat er geen kennelijke schending van het recht van verweer kon worden vastgesteld, zonder dat in een procedure in kort geding behoefde te worden onderzocht, of de door de betwiste sanctieregeling getroffen ondernemingen er wel aanspraak op kunnen maken, vooraf te worden gehoord. De rechter in kort geding wees erop dat een onderneming op initiatief van de bevoegde nationale autoriteiten in een uit twee fasen bestaande bestuurlijke procedure in bijlage II bij de basisverordening wordt opgenomen, waarbij deze autoriteiten op grond van artikel 8, lid 4, van die verordening, een wezenlijke rol spelen. Hij overwoog dat in een dergelijke procedure het recht van de betrokken onderneming om te worden gehoord, in de eerste plaats moet worden gewaarborgd in de betrekkingen tussen deze onderneming en de nationale administratie. De rechter in kort geding heeft vastgesteld dat „Invest" Import und

Export GmbH haar standpunt heeft kunnen bekendmaken aan de Duitse autoriteiten, die om haar opneming in de „zwarte lijst" hadden verzocht, terwijl Invest Commerce SARL op de hoogte van haar op handen zijnde opneming op genoemde lijst was.

14 Rekwiranten beriepen zich in de derde en laatste plaats op ontoereikende motivering van zowel de bestreden verordening als, bij wijze van incident opgeworpen, van de basisverordening, aangezien er niets werd gezegd over de feitelijke rechtssituatie van rekwiranten en over mogelijkheden van de staat om greep op hun moedermaatschappij uit te oefenen.

15 In dit verband heeft de rechter in kort geding in de punten 43 tot en met 46 van de bestreden beschikking overwogen, dat de basisverordening en de bestreden verordening voldeden aan de eisen van de vaste rechtspraak van het Hof, dat in de door artikel 253 EG vereiste motivering de redenering van de communautaire instantie die de betwiste handeling heeft vastgesteld, weliswaar duidelijk en ondubbelzinnig tot uiting moet komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen, maar dat bij verordeningen geen specifieke motivering kan worden verlangd van de verschillende — soms zeer talrijke en ingewikkelde — onderdelen, feitelijk en rechtens, die daarin voorkomen, zodra deze verordeningen binnen de systematiek van het geheel vallen. De rechter in kort geding verklaarde in het onderhavige geval, dat het doel van de verscherpte sanctiemaatregelen uit de gehele regeling bleek en dat de overwegingen van de considerans van de bestreden verordening de tegenargumenten van rekwiranten uitdrukkelijk weerlegden. Overigens bleek uit het verzoek om de voorlopige maatregel en uit het verzoekschrift, dat rekwiranten zeer goed in staat waren hun belangen in rechte te verdedigen en de onwettigheid van de betwiste verordeningen aan de orde te stellen.

16 De rechter in kort geding heeft om deze redenen geconcludeerd dat de door rekwiranten ingeroepen middelen en argumenten op het eerste oog de gevorderde opschorting van de tenuitvoerlegging niet aannemelijk maakten. Aangezien aan de voorwaarde van een fumus boni juris niet was voldaan, heeft de rechter in kort geding de vordering tot opschorting afgewezen, zonder de andere door rekwiranten ter ondersteuning ervan ingeroepen middelen en argumenten te onderzoeken.

Argumenten van partijen

Argumenten van rekwiranten

17 Rekwiranten baseren hun hogere voorziening op schending van het gemeenschapsrecht door het Gerecht. Zij stellen in de eerste plaats schending van hun fundamentele recht van eigendom en van vrij verrichten van economische activiteiten en in de tweede plaats schending van het evenredigheidsbeginsel.

18 Met het eerste middel wordt de rechter in kort geding verweten, ten onrechte te hebben geoordeeld dat de tegen rekwiranten genomen sanctiemaatregelen geen schending van hun fundamentele recht van eigendom en van vrij verrichten van economische activiteiten opleverden.

19 Toch is dit volgens rekwiranten in de onderhavige zaak het geval. Sinds hun namen op basis van de bestreden verordening op de lijst van bijlage II bij de basisverordening zijn opgenomen, zijn hun rekeningen geblokkeerd. Daardoor zijn zij vrijwel niet meer in staat hun activiteiten te ontplooien of zelfs aan hun contractuele verplichtingen te voldoen. Hoewel hun fundamentele recht van eigendom en van vrij verrichten van economische activiteiten hun niet volledig is ontnomen, is het in elk geval bijzonder ernstig aangetast.

20 Het Hof heeft, met name in het arrest van 11 juli 1989, Schräder (265/87, Jurispr. blz. 2237, punt 15) geoordeeld, dat zowel het recht van eigendom als het recht van het vrij verrichten van economische activiteiten tot de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht behoren, doch dat deze beginselen geen absolute gelding hebben, maar in relatie tot hun sociale functie moeten worden beschouwd. Het genot van het recht van eigendom en van vrij verrichten van economische activiteiten kan dus aan beperkingen worden onderworpen, voor zover zulke 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. Ook het eerste protocol bij het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden voorziet in de mogelijkheid om het genot van het eigendom om redenen van algemeen belang aan beperkingen te onderwerpen.

21 Rekwiranten betogen echter dat in het onderhavige geval de aantasting van hun fundamentele recht van eigendom en van vrij verrichten van economische activiteiten niet kan worden gerechtvaardigd.

22 Zij betwisten niet dat de betrokken sanctiemaatregelen „doeleinden van algemeen belang" in de zin van de aangehaalde rechtspraak dienen, namelijk als reactie op de aanhoudende schending van de desbetreffende resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties door de regeringen van de FRJ en van de Republiek Servië de druk op deze regeringen te verhogen en een wijziging van hun beleid te bewerkstelligen.

23 Rekwiranten benadrukken echter, dat volgens de basisverordening de sanctiemaatregelen in verhouding moeten staan tot de nagestreefde doelstellingen en niet tot ernstige schade voor de belangen van de Gemeenschap mogen leiden. Bovendien bepaalde verordening nr. 723/2000 dat de verscherping van de sancties het Servische volk geen nadeel mocht berokkenen.

24 De sancties op grond van de basisverordening vormen evenwel een onevenredige en onduldbare ingreep die het fundamentele recht van eigendom en van vrij verrichten van economische activiteiten van rekwiranten in de kern aantast en veel verder gaat dan de nagestreefde doelstellingen.

25 In de eerste plaats is het fundamentele recht van eigendom en van vrij verrichten van economische activiteiten van rekwiranten in de kern geraakt door de tegen hen genomen sanctiemaatregelen, doordat zij, zelfs al zouden zij in hun juridische vorm van vennootschap blijven bestaan, van hun bestaansmiddelen worden beroofd, tot nietsdoen veroordeeld zijn en spoedig zullen moeten sluiten.

26 In de tweede plaats zijn de betrokken sanctiemaatregelen een volstrekt ongeschikt middel om de nagestreefde doelstellingen te bereiken. Zij treffen niet alleen alle instellingen in de ruimste zin van het woord, die eigendom zijn of onder zeggenschap staan van de regeringen van de FRJ en de Republiek Servië en waaruit die overheidsinstanties financiële middelen kunnen halen, maar ook alle op 26 april 1999 bestaande opvolgers van instellingen die voorheen eigendom waren of onder zeggenschap stonden van deze regeringen of een collectieve entiteit vormden, ongeacht de identiteit van de eigenaren van de betrokken instelling, de rechtsvorm ervan en de juridische of feitelijke mogelijkheden van genoemde regeringen om zeggenschap uit te oefenen of in te grijpen.

27 Door de vaststelling van de bestreden verordening worden rekwiranten door bovengenoemde sanctiemaatregelen getroffen, terwijl hun moedermaatschappij, die in 1950 als staatsbedrijf is opgericht en vervolgens de nieuwe rechtsvorm van „collectieve entiteit" heeft gekregen, sinds 1991 een privatiseringsproces doormaakt. Inmiddels is 71,92 % van haar maatschappelijk kapitaal in handen van haar werknemers en oud-werknemers. Die vennootschap wordt als een particuliere onderneming bestuurd, en gezien de eigendomsverhoudingen heeft de Joegoslavische noch de Servische regering invloed op haar beleid of de mogelijkheid daaruit financiële middelen te halen.

28 Volgens rekwiranten had de rechter in kort geding moeten vaststellen dat de betrokken sanctiemaatregelen een volstrekt ongeschikt middel voor het bereiken van de nagestreefde doelstellingen waren.

29 Wat de juridische structuur van hun moedermaatschappij betreft, voegen rekwiranten daaraan toe dat de Joegoslavische en de Servische regering geen enkele mogelijkheid hebben om het beleid van een „collectieve entiteit" te beïnvloeden of de hand te leggen op haar middelen. De rechter in kort geding heeft de bijzonderheden van de rechtsvorm „collectieve entiteit" dan ook verkeerd beoordeeld door een dergelijke entiteit gelijk te stellen met ondernemingen die eigendom zijn van de staat of over de eigendom waarvan genoemde regeringen „zeggenschap" of „controle" hebben.

30 Volgens rekwiranten kan de bevriezing van de rekeningen van particuliere ondernemingen zoals rekwiranten of hun moedermaatschappij niet worden gelijkgesteld met de bevriezing van de tegoeden van de Joegoslavische en de Servische regering in het buitenland, aangezien deze regeringen rechtens noch feitelijk over de middelen van deze drie ondernemingen konden beschikken. De sanctiemaatregelen tegen rekwiranten en hun moedermaatschappij zijn niet geschikt om de druk op de Joegoslavische en de Servische regering te verhogen, maar treffen, behalve rekwiranten, in de eerste plaats hun leveranciers en klanten in West-Europa, alsmede het Servische volk.

31 Rekwiranten concluderen derhalve dat, ook al vormen de sanctiemaatregelen die hen als gevolg van de bestreden verordening treffen, slechts de toepassing van de artikelen 1 en 2 van de basisverordening, de rechter in kort geding zelfs in het kader van een voorlopig onderzoek in een procedure in kort geding, dus „op het eerste gezicht", had moeten vaststellen dat de verordeningen nrs. 1294/1999 en 723/2000 „hogere rechtsnormen" schenden.

32 Met het tweede middel verwijten rekwiranten de rechter in kort geding dat deze ten onrechte heeft geoordeeld dat de tegen hen genomen sanctiemaatregelen en de verordeningen van de Raad waarop zij zijn gebaseerd, niet in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel.

33 De jegens rekwiranten genomen sanctiemaatregelen zijn kennelijk ongeschikt om de nagestreefde doelstellingen te bereiken, omdat sancties tegen particuliere

ondernemingen die hun activiteiten in het buitenland uitoefenen, de Joegoslavische en de Servische regering niet onder druk kunnen zetten, aangezien deze regeringen geen enkele greep hebben op rekwiranten.

34 De Raad had minder belastende maatregelen dan een plotselinge blokkering van de bankrekeningen kunnen nemen, zoals een stelsel van selectief exportverbod of aan voorwaarden verbonden exportvergunningen, waarop de bevoegde nationale autoriteiten zouden toezien. Rekwiranten verwijten de rechter in kort geding dat hij de door hen voorgestelde minder belastende maatregelen als algemene, niet zorgvuldig onderbouwde beweringen heeft afgedaan. Volgens rekwiranten volstaat het dat zij uiteenzetten dat dergelijke maatregelen uitvoerbaar zijn. Het is niet aan hen om deze maatregelen nader uit te werken. Aan het vereiste van een „individueel onderzoek van de eigendomsverhoudingen van de betrokken ondernemingen", dat de minder belastende maatregelen met zich mee zouden brengen, kan gemakkelijk worden voldaan door in de betrokken verordeningen te bepalen dat de ondernemingen die kunnen aantonen dat zij voor het merendeel particulier eigendom zijn, van de sanctiemaatregelen worden uitgesloten. Door voorbij te gaan aan minder belastende maatregelen die de particuliere eigendom van ondernemingen onverlet laten, hebben de Raad en de Commissie de grenzen van hun beoordelingsvrijheid overschreden en heeft de rechter in kort geding het evenredigheidsbeginsel geschonden.

Argumenten van de Commissie

35 Volgens de Commissie is het eerste middel, ontleend aan schending van het fundamentele recht van eigendom en van vrij verrichten van economische activiteiten, kennelijk niet-ontvankelijk omdat het een nieuw middel is, dat noch in de procedure in kort geding, noch in de hoofdzaak is aangevoerd.

36 Rekwiranten hebben in de procedure in kort geding op geen enkel moment een middel inzake schending van dit fundamentele recht door de Commissie of de

Raad aangevoerd. Zij hebben een ernstige schending van hun recht om een economische activiteit uit te oefenen alleen als subsidiair argument in het kader van de belangenafweging aangevoerd.

37 In hun verzoekschrift in hogere voorziening hebben rekwiranten in het kader van de fumus boni juris voor het eerst een schending van hun recht om een economische activiteit uit te oefenen aangevoerd en deze voorgesteld als een schending van het recht van eigendom en van vrij verrichten van economische activiteiten.

38 Voor het Gerecht hebben rekwiranten slechts incidenteel, in het kader van de vraag of de basisverordening in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, aangevoerd dat deze verordening een ernstige schending van fundamentele rechtsbeginselen of van hogere rechtsnormen oplevert en een „willekeur" van de Raad vormt.

39 Om die redenen is in de bestreden beschikking terecht alleen uitspraak gedaan over deze in zeer algemene termen geformuleerde beweringen.

40 De Commissie concludeert dan ook dat het eerste middel wegens kennelijke niet-ontvankelijkheid moet worden afgewezen.

41 Subsidiair, voor het geval dat het Hof van oordeel is dat de eerbiediging van de fundamentele rechten in de communautaire rechtsorde de openbare orde raakt en door het Hof ambtshalve aan de orde moet worden gesteld, betoogt de Commissie dat het eerste middel in ieder geval ongegrond is.

42 Volgens vaste rechtspraak kunnen er namelijk in het kader van sanctiestelsels beperkingen worden aangebracht aan de uitoefening van de fundamentele rechten, indien deze beperkingen worden gerechtvaardigd door doelstellingen van algemeen belang die de Gemeenschap nastreeft.

43 Dit zou gelden voor de in de basisverordening voorziene bevriezing van de rekeningen van ondernemingen, die tot doel heeft, een maximale druk op het regime van president Milosevic uit te oefenen om hem ertoe te bewegen, de eisen van de internationale gemeenschap in te willigen en een einde te maken aan de hem verweten ernstige schendingen van de mensenrechten en van het internationale humanitaire recht.

44 Een dergelijk fundamenteel doel van algemeen belang kan zelfs de aanzienlijke nadelige gevolgen van het sanctiestelsel voor sommige marktdeelnemers rechtvaardigen. De eventuele inbreuken op het recht van eigendom en van vrij verrichten van economische activiteiten van rekwiranten kan niet als een voor dat doel ongeschikte of onevenredige maatregel worden beschouwd (zie in die zin arrest van 30 juli 1996, Bosphorus, C-84/95, Jurispr. blz. I-3953).

45 De Commissie voegt hieraan toe dat het door de basisverordening ingevoerde sanctiestelsel voorziet in bepaalde uitzonderingen en beroepsmogelijkheden waarop de door de sancties geraakte ondernemingen zich kunnen beroepen.

46 Het tweede middel, ontleend aan schending van het evenredigheidsbeginsel door de basisverordening en door de bestreden verordening, dient volgens de Commissie als kennelijk ongegrond te worden afgewezen.

47 Zoals de rechter in kort geding in punt 38 van de bestreden beschikking heeft vastgesteld, kan, gelet op de context en het doel van het communautaire sanctiestelsel, geen kennelijke schending van het evenredigheidsbeginsel aan de

Raad worden verweten. Het hanteren van een dergelijk, op het kennelijke karakter van de schending gebaseerd criterium in het kader van een procedure in kort geding, is in overeenstemming met de vaste rechtspraak van het Hof.

48 Met betrekking tot het door rekwiranten aangevoerde argument dat de Raad minder belastende sancties had kunnen vaststellen, betoogt de Commissie dat in de bestreden beschikking bij de beoordeling van de feiten en de bewijzen kon worden volstaan met de vaststelling dat rekwiranten niet nauwkeurig hadden uiteengezet in hoeverre dergelijke sancties verenigbaar zouden zijn met het doel van het sanctiestelsel.

49 Rekwiranten mogen niet proberen, achteraf in hun verzoekschrift in hogere voorziening aan te tonen dat de betrokken sanctieregeling niet in verhouding staat tot het doel ervan, terwijl zij ten overstaan van het Gerecht geen standpunt over het doel van dit stelsel hebben ingenomen.

50 Tot slot acht de Commissie de vordering tot opschorting van de tenuitvoerlegging van de bestreden verordening, die rekwiranten in hun verzoekschrift in hogere voorziening herhalen, kennelijk niet-ontvankelijk of ten minste kennelijk ongegrond.

51 In casu is de zaak niet in staat van wijzen en kan het Hof volgens artikel 54, eerste alinea, van 's Hofs Statuut-EG geen uitspraak doen over de grond van de zaak.

52 Aangezien de schriftelijke opmerkingen van de partijen alle informatie bevatten die nodig is voor een uitspraak op de hogere voorziening, behoeven partijen niet mondeling te worden gehoord.

Beoordeling

53 In hun verzoekschrift in hogere voorziening voeren rekwiranten als eerste middel aan, dat de bestreden beschikking hun fundamentele recht van eigendom en van vrij verrichten van economische activiteiten schendt, en als tweede middel dat deze beschikking het evenredigheidsbeginsel schendt.

54 Voor het Gerecht hebben rekwiranten slechts incidenteel aangevoerd dat de basisverordening niet kon worden toegepast omdat zij het evenredigheidsbeginsel schendt, aangezien minder belastende maatregelen dan de tegen hen genomen sancties, zoals een stelsel van selectief exportverbod of aan voorwaarden verbonden exportvergunningen, geschikter zijn voor het verwezenlijken van het door deze verordening nagestreefde doel, namelijk de druk op het regime van president Milosevic verhogen.

55 Uit punt 25 van de bestreden beschikking blijkt echter dat rekwiranten tijdens de mondelinge procedure daaraan hebben toegevoegd, dat indien de basisverordening aldus zou moeten worden uitgelegd dat geen onderscheid wordt gemaakt naar gelang van de eigendomsverhoudingen en de rechtsvorm van de moedermaatschappij, deze verordening ernstig in strijd is met fundamentele rechtsbeginselen, en dat een dermate discriminerende en generaliserende handelswijze van de Raad een vorm van „willekeur" is.

56 Met betrekking tot de stelling van de Commissie dat het eerste middel van de hogere voorziening nieuw en derhalve kennelijk niet-ontvankelijk is, moet worden vastgesteld dat het eerste en het tweede middel nauw met elkaar verbonden zijn, aangezien rekwiranten met deze middelen de rechter in kort geding in wezen verwijten dat hij de op de basisverordening gebaseerde sancties niet heeft aangemerkt als een onduldbare en onevenredige ingreep die hun fundamentele recht van eigendom en van vrij verrichten van economische activiteiten in de kern raakt.

57 Daarom moet worden nagegaan of het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de beoordeling van de door rekwiranten gestelde schending van het evenredigheidsbeginsel en van de fundamentele rechtsbeginselen, waaronder het recht van eigendom en van vrij verrichten van economische activiteiten.

58 Volgens vaste rechtspraak hebben de door rekwiranten ingeroepen fundamentele rechten geen absolute gelding en kan de uitoefening ervan worden onderworpen aan beperkingen, voor zover deze gerechtvaardigd zijn uit hoofde van door de Gemeenschap nagestreefde doeleinden van algemeen belang (zie arresten van 13 december 1979, Hauer, 44/79, Jurispr. blz. 3727, punten 19, 20 en 32; 13 juli 1989, Wachauf, 5/88, Jurispr. blz. 2609, punt 18; 5 oktober 1994, Duitsland/Raad, C-280/93, Jurispr. blz. I-4973, punt 78, en Bosphorus, reeds aangehaald, punt 21).

59 Enerzijds heeft elke sanctiemaatregel immers per definitie gevolgen die het recht van eigendom en het recht van vrije beroepsuitoefening aantasten, waardoor schade wordt berokkend aan partijen die op geen enkele wijze verantwoordelijk zijn voor de situatie naar aanleiding waarvan de sancties zijn ingesteld (arrest Bosphorus, reeds aangehaald, punt 22).

60 Anderzijds rechtvaardigt het belang van de met de litigieuze regeling nagestreefde doeleinden de zelfs aanzienlijke negatieve gevolgen voor bepaalde marktdeelnemers (zie in deze zin arrest Bosphorus, reeds aangehaald, punt 23). Derhalve kan niet worden aangenomen dat deze gevolgen kennelijk onevenredig zijn met dergelijke doelstellingen.

61 Bovendien moet worden vastgesteld dat rekwiranten voor het Gerecht niet specifiek hebben aangevoerd dat hun fundamentele recht van eigendom en van vrij verrichten van economische activiteiten is geschonden, en dat zij evenmin nauwkeurig hebben uiteengezet in hoeverre de door hen voorgestelde minder belastende sancties, die een individueel onderzoek van de eigendomsverhoudin-

gen van de betrokken ondernemingen impliceerden, uitvoerbaar zouden zijn en verenigbaar met het specifieke doel van het sanctiestelsel.

62 Gezien de algemene termen waarin rekwiranten hun grieven hebben geformuleerd, heeft de rechter in kort geding in punt 38 van de bestreden beschikking dan ook terecht geoordeeld dat op het eerste gezicht de grief inzake schending van de elementaire rechtsbeginselen en „willekeur" niet was gemotiveerd en dat na het summiere onderzoek dat in het kader van de procedure in kort geding geboden — en toereikend — is, geen kennelijke schending van het evenredigheidsbeginsel door de Raad kon worden vastgesteld.

63 Uit een en ander volgt, dat de door rekwiranten ter ondersteuning van hun hogere voorziening aangevoerde middelen niet kunnen worden aanvaard en dat de hogere voorziening derhalve moet worden afgewezen.

Kosten

64 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, dat volgens artikel 118 van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien rekwiranten in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

DE PRESIDENT VAN HET HOF

beschikt:

1) **De hogere voorziening wordt afgewezen.**

2) **„Invest" Import und Export GmbH en Invest Commerce SARL worden verwezen in de kosten.**

Luxemburg, 13 november 2000.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias