DOMSTOLENS DOM
den 30 juli 1996 *

I mål C-84/95,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Supreme Court of Ireland, att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS

och

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

angående tolkningen av artikel 8 i rådets förordning (EEG) nr 990/93 av den 26 april 1993 om handel mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) (EGT nr L 102, s. 14),

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G. C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena C. N. Kakouris och D. A. O. Edward samt domarna G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn (referent), J. L. Murray, H. Ragnemalm och L. Sevón,

* Rättegångsspråk: engelska.

generaladvokat: F. G. Jacobs,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från

— Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS, genom James O'Reilly, SC, Daniel O'Keeffe, SC, och F. Rory Brady, BL, med fullmakter från John F. Doyle och Dillon Eustace, solicitors,

— Minister for Transport, Energy and Communications m. fl., genom Michael A. Buckley, Chief State Solicitor, i egenskap av ombud, biträdd av John D. Cooke, SC, och Roderick F. O'Hanlon, BL,

— Danmarks regering, genom juridiske rådgivaren Peter Biering, i egenskap av ombud,

— Österrikes regering, genom Wolf Okresek, Ministerialrat, i egenskap av ombud, och

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom Eric White, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 27 mars 1996 av: Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS, företrätt av James O'Reilly och F. Rory Brady, SC, Minister for Transport, Energy and Communications m. fl., företrädd av Richard Nesbitt, SC, och Roderick F. O'Hanlon, BL, Danmarks regering, företrädd av Peter Biering, och kommissionen, företrädd av Eric White,

och efter att den 30 april 1996 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Genom beslut av den 12 februari 1995, som inkom till domstolen den 20 mars samma år, har Supreme Court of Ireland med stöd av artikel 177 i EG-fördraget ställt en fråga för förhandsavgörande angående tolkningen av artikel 8 i rådets förordning (EEG) nr 990/93 av den 26 april 1993 om handel mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) (EGT nr L 102, s. 14).

2 Denna fråga har uppkommit inom ramen för en tvist mellan Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS (nedan kallat Bosphorus Airways) och Minister for Transport, Energy and Communications m. fl. (nedan kallade ministern). Bosphorus Airways är ett turkiskt bolag vars huvudsakliga verksamhet består i att chartra flyg och arrangera resor. Genom ett hyreskontrakt av den 17 april 1992 hyrde bolaget två flygplan som tillhörde Jugoslaviens nationella flygbolag (JAT) för en fyraårsperiod. I detta avtal, kallat dry lease, föreskrevs hyra av endast flygplanen, och inte av kabinpersonal och piloter, som utgjordes av anställda vid Bosphorus Airways. Sistnämnda bolag hade således den fullständiga kontrollen över den dagliga förvaltningen av flygplanen för denna period. JAT förblev dock flygplanens ägare.

3 Det framgår av handlingarna i målet vid den nationella domstolen att avtalet mellan Bosphorus Airways och JAT hade ingåtts helt i god tro och att det inte på något sätt var avsett att kringgå de sanktioner i förhållande till Federala republiken Jugoslavien som hade beslutats genom Förenta nationernas resolutioner och som genomförs i gemenskapen genom förordning nr 990/93. De enligt hyresavtalet till betalning förfallna hyrorna inbetalades för övrigt, med tillämpning av dessa bestämmelser, till spärrade konton och har således inte betalats till JAT. Slutligen användes flygplanen av Bosphorus Airways uteslutande för att upprätthålla förbindelser mellan Turkiet å ena sidan och olika medlemsstater samt Schweiz å andra sidan.

Då ett flygplan skulle lyfta, efter att ha genomgått underhållsarbeten på Dublins flygplats, beslutade ministern att det med tillämpning av artikel 8 i förordning nr 990/93 skulle beslagtas av det skälet att det rörde sig om ett flygplan vars ägarmajoritet eller kontrollerande minoritet utgjordes av en person med säte i eller som bedrev sin verksamhet från Federala republiken Jugoslavien.

I artikel 8 första stycket i förordning nr 990/93 föreskrivs följande:

"Alla fartyg, fraktfordon, tåg och flygplan vars ägarmajoritet utgörs av personer eller företag i eller som styrs från Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) skall beslagtas av behöriga myndigheter i medlemsstaterna." [Den svenska versionen borde rätteligen ha följande lydelse: "... vars ägarmajoritet eller kontrollerande minoritet utgörs av en fysisk eller juridisk person som har sitt hemvist eller säte i eller som bedriver sin verksamhet från ...". Övers. anm.]

Supreme Court har förklarat målet vilande och har ställt domstolen följande fråga:

"Får artikel 8 i förordning nr 990/93/EEG tillämpas på ett flygplan vars ägarmajoritet eller kontrollerande minoritet utgörs av en juridisk person som har sitt säte i Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro), trots att detta flygplan, för en fyraårsperiod från och med den 22 april 1992, har hyrts ut till en juridisk person i vilken ingen fysisk eller juridisk person som har sitt hemvist eller säte i eller som bedriver sin verksamhet från Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) utgör ägarmajoritet eller kontrollerande minoritet?"

Med hänsyn till omständigheterna i målet vid den nationella domstolen skall denna fråga förstås som att den syftar till att utröna om artikel 8 i förordning nr 990/93

skall tillämpas på ett flygplan som ägs av en juridisk person med säte i eller som bedriver sin verksamhet från Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro), trots att denna ägare för en fyraårsperiod har hyrt ut detta flygplan till en annan juridisk person som varken har sitt säte i eller bedriver sin verksamhet från denna republik och i vilken ingen fysisk eller juridisk person med hemvist eller säte i eller som bedriver sin verksamhet från denna republik utgör ägarmajoritet eller kontrollerande minoritet.

Förordning nr 990/93 och resolutionerna från Förenta nationernas säkerhetsråd

8 Bosphorus Airways har för det första gjort gällande att artikel 8 i förordning nr 990/93 inte skall tillämpas på flygplan som under en fyraårsperiod dagligen nyttjas och kontrolleras i enlighet med ett "dry lease"-avtal av ett företag som inte har sitt säte i eller bedriver sin verksamhet från Federala republiken Jugoslavien, även om ett företag som har sitt säte i eller bedriver sin verksamhet från denna republik i egenskap av flygplanets ägare har rätt att återfå egendomen.

9 Som stöd för sitt påstående har bolaget gjort gällande att bestämmelserna i fråga har till syfte att bestraffa Federala republiken Jugoslavien och dess medborgare och att införa sanktioner mot dem, men med all säkerhet inte — utan att det är nödvändigt — att utsträcka dessa sanktioner till att omfatta fullständigt oskyldiga parter som bedriver sin verksamhet från en grannstat med vilken gemenskapen för övrigt upprätthåller vänskapliga relationer.

10 Denna analys kan inte godtas.

11 Det finns, såsom domstolen har understrukit i sin rättspraxis, anledning att vid tolkning av en gemenskapsrättslig bestämmelse ta hänsyn såväl till dess lydelse som till dess sammanhang och ändamål (dom av den 21 februari 1984, St. Nikolaus Brennerei, 337/82, Rec. s. 1051, punkt 10, och dom av den 17 oktober 1995, Leifer m. fl., C-83/94, Rec. s. I-3231, punkt 22).

12 Ingenting i artikel 8 första stycket i förordning nr 990/93 gör det möjligt att anta att den grundas på en åtskillnad mellan å ena sidan äganderätten till ett flygplan och å andra sidan flygplanets dagliga nyttjande och förvaltning. Det föreskrivs för övrigt ingenstans i bestämmelsen att den inte skall tillämpas på ett flygplan som ägs av en person med hemvist eller säte i eller som bedriver sin verksamhet från Federala republiken Jugoslavien, om denna inte tar på sig ansvaret för flygplanets dagliga nyttjande och förvaltning.

13 Vad beträffar sammanhanget och ändamålen finns det anledning att påpeka att rådet genom förordning nr 990/93 fullföljde gemenskapens och dess medlemsstaters beslut att inom ramen för det politiska samarbetet tillgripa ett gemenskapsrättsligt medel för att inom gemenskapen verkställa vissa sanktioner mot Federala republiken Jugoslavien som hade beslutats av Förenta nationernas säkerhetsråd, vilket med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga har antagit resolutionerna 713 (1991), 752 (1992) och 787 (1992) och förstärkt dessa sanktioner genom resolution 820 (1993).

14 För att fastställa räckvidden av artikel 8 första stycket i förordning nr 990/93 finns det således anledning att även beakta lydelsen av och syftet med dessa resolutioner, särskilt paragraf 24 i resolution 820 (1993), i vilken det föreskrivs att "samtliga stater skall beslagta alla fartyg, fraktfordon, tåg och flygplan som befinner sig på deras eget territorium och i vilka en person eller ett företag i eller som bedriver sin verksamhet från Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) har ett majoritetsintresse eller avgörande inflytande" [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå].

15 Genom ordalydelsen av paragraf 24 i resolution 820 (1993) bekräftas således att artikel 8 första stycket i förordning nr 990/93 skall tillämpas på alla flygplan som ägs av en fysisk eller juridisk person med hemvist eller säte i eller som bedriver sin verksamhet från Federala republiken Jugoslavien, utan att det krävs att denna person även utövar den faktiska kontrollen över flygplanet. Begreppet "intresse" som återges i paragraf 24 kan i varje fall inte utesluta att äganderätten är det avgörande kriteriet för beslagtagande. Detta begrepp används dessutom i denna paragraf i förening med begreppet "majoritets-" vilket uppenbarligen är knutet till begreppet ägande.

16 Detta konstaterande bekräftas av den omständigheten att det i de flesta språkversioner av artikel 8 första stycket i förordning nr 990/93 används begrepp som uttryckligen innefattar någon form av ordet ägande. I artikel 8 andra stycket i förordningen föreskrivs dessutom en möjlighet att debitera kostnader för beslagtagna flygplan på deras ägare, varigenom paragraf 26 i resolution 820 (1993) genomförs.

17 Beslag av alla flygplan som ägs av en person med hemvist eller säte i eller som bedriver sin verksamhet från Federala republiken Jugoslavien — även om ett sådant företag som Bosphorus Airways har hand om dess dagliga nyttjande och förvaltning — medverkar dessutom till att Federala republiken Jugoslavien och dess medborgare hindras från att utnyttja sin äganderätt och omfattas därför av syftet med sanktionerna, vilket är att utöva påtryckning på denna republik.

18 Att använda begreppet dagligt nyttjande och förvaltning, i stället för begreppet ägande, såsom det avgörande kriteriet för att tillämpa de bestämmelser som föreskrivs i artikel 8 första stycket i förordning nr 990/93, skulle däremot äventyra det verkningsfulla i att förstärka sanktionerna, vilka går ut på att beslagta alla transportmedel, däribland flygplan, som ägs av Federala republiken Jugoslavien eller dess medborgare, för att ytterligare skärpa påtryckningarna på denna republik. En

ren överföring av transportmedlens dagliga nyttjande och förvaltning, genom ett hyresavtal eller på annat sätt, utan att ägandet berörs, skulle nämligen göra det möjligt för denna republik eller dess medborgare att undgå tillämpningen av dessa sanktioner.

De grundläggande rättigheterna och proportionalitetsprincipen

19 Bosphorus Airways har för det andra gjort gällande att en tolkning av artikel 8 första stycket i förordning nr 990/93 som innebär att ett flygplan, som i enlighet med ett hyresavtal dagligen nyttjas och förvaltas av en person som varken har sitt hemvist eller säte i Federala republiken Jugoslavien eller bedriver verksamhet från denna republik, likväl skall beslagtas på grund av att det tillhör en juridisk person som har sitt säte i denna republik, skulle kränka dess grundläggande rättigheter, särskilt respekten för dess äganderätt och dess näringsfrihet, i den mån dess verksamhet som består i att chartra flyg och arrangera resor skadas eller förstörs.

20 Enligt sökanden skulle en sådan tolkning också innebära att proportionalitetsprincipen åsidosätts av det skälet att det redan har vidtagits sanktionsåtgärder mot ägaren till det ifrågavarande flygplanet genom att hyresbeloppen på de spärrade kontona har frysts och att beslaget av flygplanet därför utgör en sanktion som är uppenbart onödig och oproportionerlig i förhållande till en helt oskyldig part.

21 Det finns anledning att påminna om att enligt fast praxis framstår inte de grundläggande rättigheter som har åberopats av Bosphorus Airways som absoluta rättigheter. Utövandet av dessa kan vara föremål för inskränkningar som är berättigade

utifrån de syften som gemenskapen eftersträvar i det allmännas intresse (se dom av den 13 december 1979, Hauer, 44/79, Rec. s. 3727, dom av den 13 juli 1989, Wachauf, 5/88, Rec. s. 2609, och dom av den 5 oktober 1994, Tyskland mot rådet, C-280/93, Rec. s. I-4973).

22 Det finns i detta hänseende anledning att först påpeka att alla sanktionsåtgärder per definition innefattar verkningar som berör äganderätten och friheten att bedriva yrkesverksamhet, vilka således inverkar menligt på de parter som inte på något sätt är ansvariga för den situation som ledde till att sanktionsåtgärderna vidtogs.

23 Det finns anledning att därefter påpeka att vikten av de mål som eftersträvas genom de omtvistade bestämmelserna är av sådant slag att det är berättigat att negativa följder, även betydande sådana, drabbar vissa aktörer.

24 Bestämmelserna i förordning nr 990/93 bidrar bland annat till att de sanktioner mot Federala republiken Jugoslavien som har beslutats och därefter förstärkts genom flera resolutioner från Förenta nationernas säkerhetsråd, genomförs på gemenskapsnivå. I det tredje övervägandet i ingressen till förordning nr 990/93 konstateras att "[f]ederala Republiken Jugoslaviens (Serbien och Montenegro) långvariga direkta och indirekta verksamhet i och avseende Bosnien-Herzegovina är den huvudsakliga orsaken till den dramatiska utvecklingen i Bosnien-Herzegovina" och, i det fjärde övervägandet, att "[e]n fortsättning av denna verksamhet kommer att leda till ytterligare oacceptabla förluster i människoliv och väsentlig materiell skada, och till ytterligare brott mot världsfreden och säkerheten i regionen". Dessutom konstateras det i det sjunde övervägandet att "[b]osniska serbpartiet har hittills inte helt och fullt godtagit den fredsplan som framlades av Internationella konferensen om det forna Jugoslavien, trots säkerhetsrådets vädjan".

25 Det är med hänsyn till dessa omständigheter som de genom sanktionerna eftersträvade målen är av avgörande betydelse. Dessa mål är enligt lydelsen i förordning nr 990/93 och i synnerhet enligt dess åttonde övervägande särskilt att förmå Federala republiken Jugoslavien att "inte ytterligare kränka Bosnien-Herzegovinas självständighet och säkerhet, och ... att få det bosniska serbpartiet att samarbeta vid återupprättandet av fred i nämnda republik".

26 Med hänsyn till det allmännas intresse som är så grundläggande för det internationella samfundet och som består i att stoppa kriget i området och de våldsamma kränkningarna av de mänskliga rättigheterna och av den internationella humanitära rätten i Republiken Bosnien-Hercegovina, kan beslaget av det ifrågavarande flygplanet, vilket ägs av en person med säte i eller som bedriver sin verksamhet från Federala republiken Jugoslavien, inte anses vara olämpligt eller oproportionerligt.

27 Det finns därför anledning att på tolkningsfrågan svara att artikel 8 i förordning nr 990/93 skall tillämpas på ett flygplan som ägs av en juridisk person som har sitt säte i eller bedriver sin verksamhet från Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro), trots att denna ägare för en fyraårsperiod har hyrt ut detta flygplan till en annan juridisk person som varken har sitt säte i eller bedriver sin verksamhet från denna republik och i vilken ingen fysisk eller juridisk person med hemvist eller säte i eller som bedriver sin verksamhet från denna republik utgör ägarmajoritet eller kontrollerande minoritet.

Rättegångskostnader

28 De kostnader som har förorsakats den danska respektive den österrikiska regeringen och Europeiska gemenskapernas kommission, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande

till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående den fråga som genom beslut av den 12 februari 1995 har förts vidare av Supreme Court of Ireland — följande dom:

Artikel 8 i rådets förordning nr 990/93 av den 26 april 1993 om handel mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) skall tillämpas på ett flygplan som ägs av en juridisk person som har sitt säte i eller bedriver sin verksamhet från Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro), trots att denna ägare för en fyraårsperiod har hyrt ut detta flygplan till en annan juridisk person som varken har sitt säte i eller bedriver sin verksamhet från denna republik och i vilken inte någon fysisk eller juridisk person som har sitt hemvist eller säte i eller som bedriver verksamhet från denna republik utgör ägarmajoritet eller kontrollerande minoritet.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Mancini Moitinho de Almeida Kapteyn

Murray Ragnemalm Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 30 juli 1996.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare Ordförande