

KENDELSE AFSAGT AF RETTENS PRÆSIDENT
7. maj 2002 *

I sag T-306/01 R,

Abdirisak Aden, Spånga (Sverige),
Abdulaziz Ali, Jäfälla (Sverige),
Ahmed Yusuf, Spånga,
Al Barakaat International Foundation, Spånga,
ved advokaterne L. Silbersky og T. Olsson,

sagsøgere,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Vitsentzatos og I. Rådestad, som
befuldmægtigede,

og

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved A. Van Solinge og J. Enegren,
som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgte,

* Processprog: svensk.

angående en påstand om, at gennemførelsen af Rådets forordning (EF) nr. 467/2001 af 6. marts 2001 om forbud mod udførsel af visse varer og tjenesteydelser til Afghanistan, om styrkelse af flyveforbuddet og om udvidelse af indefrysningen af midler og andre økonomiske ressourcer over for Taliban i Afghanistan og om ophævelse af forordning (EF) nr. 337/2000 (EFT L 67 s. 1) og af Kommissionens forordning (EF) nr. 2199/2001 af 12. november 2001 om fjerde ændring af Rådets forordning (EF) nr. 467/2001 (EFT L 295, s. 16) udsættes, for så vidt som de vedrører sagsøgerne, indtil der bliver afsagt dom i hovedsagen,

har

PRÆSIDENTEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS
RET I FØRSTE INSTANS

afsagt følgende

Kendelse

Relevante retsregler

- 1 Efter ordlyden af artikel 25 i FN-pagten, der blev undertegnet i San Francisco (Amerikas Forenede Stater) den 26. juni 1945, »går medlemmerne af De Forenede Nationer ind på at anerkende og udføre Sikkerhedsrådets beslutninger i overensstemmelse med nærværende pagt«.

2 FN-pagtens artikel 103 bestemmer:

»I tilfælde af konflikt mellem de forpligtelser, der påhviler de Forenede Nationers medlemmer ifølge denne pagt, og deres forpligtelser ifølge enhver anden mellemfolkelig overenskomst går deres forpligtelser ifølge denne pagt forud for de sidstnævnte.«

3 Artikel 301 EF bestemmer:

»Såfremt en fælles holdning eller en fælles aktion, der vedtages ifølge bestemmelserne om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i traktaten om Den Europæiske Union, tager sigte på en handling fra Fællesskabets side for helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske forbindelser med et eller flere tredjelande, træffer Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen de nødvendige hasteforanstaltninger.«

4 Artikel 60, stk. 1, EF bestemmer:

»Hvis en handling fra Fællesskabets side i de i artikel 301 omhandlede tilfælde skønnes nødvendig, kan Rådet efter fremgangsmåden i artikel 301 træffe de nødvendige hasteforanstaltninger med hensyn til kapitalbevægelser og betalinger over for de berørte tredjelande.«

5 Artikel 302, stk. 1, EF bestemmer:

»Kommissionen skal opretholde alle formålstjenlige forbindelser med organerne for De Forenede Nationer og disses særorganisationer.«

6 Endelig bestemmer artikel 202 EF, følgende:

»For at sikre virkeliggørelsen af de i denne traktat opstillede mål og på de deri fastsatte vilkår skal Rådet:

[...]

— i de retsakter, det vedtager, tildele Kommissionen beføjelser til at gennemføre de af Rådet udfærdigede forskrifter [...]«

Sagens faktiske omstændigheder og forhistorie

7 Den 15. oktober 1999 vedtog De Forenede Nationers Sikkerhedsråd (herefter »Sikkerhedsrådet«) resolution 1267 (1999). I denne resolutions andet afsnit krævede Sikkerhedsrådet, at Taliban straks overgav den navngivne Usama bin Laden til de kompetente myndigheder. Med henblik på at sikre overholdelsen af denne forpligtelse bestemmes det i afsnit 4 i resolution 1267 (1999), at alle stater navnlig skal »[f]reeze funds and other financial resources, including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by the Taliban, or by any undertaking owned or controlled by the Taliban, as designated by the Committee established by paragraph 6 below, and ensure that neither they nor any other funds or financial resources so designated are made available, by

their nationals or by any persons within their territory, to or for the benefit of the Taliban or any undertaking owned or controlled, directly or indirectly, by the Taliban, except as may be authorized by the Committee on a case-by-case basis on the grounds of humanitarian need«.

- 8 I afsnit 6 i resolution 1267 (1999) bestemte Sikkerhedsrådet i overensstemmelse med artikel 28 i dets foreløbige forretningsorden at oprette en komité under Sikkerhedsrådet, der skulle bestå af alle rådets medlemmer (herefter »Taliban-sanktionskomitéen«), der navnlig har til opgave at overvåge medlemsstaternes gennemførelse af de i afsnit 4 pålagte foranstaltninger, at identificere midler eller andre økonomiske ressourcer, der er nævnt i afsnit 4, og behandle ansøgninger om undtagelser til de i det samme afsnit 4 pålagte foranstaltninger.
- 9 Da Rådet fandt, at det med henblik på at gennemføre denne resolution var nødvendigt med en handling fra Fællesskabets side, vedtog det den 15. november 1999 en fælles holdning om restriktive foranstaltninger over for Taliban (EFT L 94, s. 1). Artikel 2 i denne fælles holdning bestemmer, at midler og andre økonomiske ressourcer, som Taliban ejer i udlandet, blokeres på de betingelser, der er fastsat i FN's Sikkerhedsråds resolution 1267 (1999).
- 10 Den 14. februar 2000 vedtog Rådet med hjemmel i artikel 60 EF og 301 EF forordning (EF) nr. 337/2000 om flyveforbud og indefrysning af midler og andre økonomiske ressourcer over for Taliban i Afghanistan (EFT L 43, s. 1).
- 11 Den 19. december vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1333 (2000), der navnlig kræver, at Taliban efterlever resolution 1267 (1999). Sikkerhedsrådet besluttede særligt at forstærke det ved resolution 1267 (1999) indførte flyveforbud og den pålagte indefrysning af midler.

- 12 I afsnit 8, litra c), i resolution 1333 (2000) pålagde Sikkerhedsrådet Taliban-sanktionskomitéen på grundlag af oplysninger fra staterne og regionale organisationer at føre en liste over personer og enheder, som det nævnte udvalg har udpeget som værende forbundet med Usama bin Laden, herunder organisationen Al-Qaida.
- 13 I henhold til afsnit 22 i resolution 1333 (2000) er de foranstaltninger, der bl.a. er indført ved afsnit 8, trådt i kraft en måned efter vedtagelsen af nævnte resolution, dvs. den 19. januar 2001.
- 14 I afsnit 23 i resolution 1333 (2000) besluttede Sikkerhedsrådet, at bl.a. de i henhold til afsnit 8 indførte foranstaltninger ville blive anvendt i 12 måneder, og at det ved udløbet af denne periode ville afgøre, om foranstaltningerne skal forblive i kraft i løbet af en nye periode på de samme betingelser.
- 15 Da Rådet fandt, at en handling fra Fællesskabets side var nødvendig med henblik på at gennemføre denne resolution, vedtog det den 26. februar 2001 den fælles holdning 2001/154/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Taliban og om ændring af den fælles holdning 96/746/FUSP (EFT L 57, s. 1). Artikel 4 i denne fælles holdning bestemmer:

»Alle midler og andre finansielle aktiver, der tilhører Usama Bin Laden og enkeltpersoner og enheder, der er knyttet til ham og er udpeget af [Taliban-sanktionskomitéen], indefrys, og ingen midler og andre finansielle ressourcer må stilles til rådighed for Usama Bin Laden og personer og enheder, der er knyttet til ham og er udpeget af [Taliban-sanktionskomitéen], jf. betingelserne i [resolution 1333 (2000)].«

- 16 Den 6. marts 2001 vedtog Rådet med hjemmel i artikel 60 EF og 301 EF forordning (EF) nr. 467/2001 om forbud mod udførsel af visse varer og tjenesteydelser til Afghanistan, om styrkelse af flyveforbuddet og om udvidelse af indefrysningen af midler og andre økonomiske ressourcer over for Taliban i Afghanistan og om ophævelse af forordning (EF) nr. 337/2000 (EFT L 67, s. 1).
- 17 Efter ordlyden af denne forordnings tredje betragtning »enhører [de i resolution 1333 (2000) fastsatte foranstaltninger] under traktatens anvendelsesområde, og navnlig for at undgå en fordrejning af konkurrencen er der behov for fællesskabslovgivning til at implementere Sikkerhedsrådets resolutioner for så vidt angår Fællesskabets område«.
- 18 Efter ordlyden af artikel 1 i forordning nr. 467/2001 forstås ved:

— »midler«: finansielle aktiver og økonomiske fordele af enhver art, herunder, men ikke nødvendigvis begrænset til, kontante pengebeløb, checks, fordringer på penge, tratter, postanvisninger og andre betalingsinstrumenter; indeståender i finansielle institutioner eller andre enheder, saldi på konti, tilgodehavender og tilgodehavendebeviser; offentligt og privat handlede værdipapirer og gældsbeviser, herunder aktier, certifikater, som repræsenterer værdipapirer, obligationer, veksler, anvisninger, selskabsobligationer, afledningskontrakter; renter, udbytter eller andre indtægter eller værdier hidrørende fra aktiver; kreditter, modregningsrettigheder, garantier, opfyldelsesgarantier eller andre finansielle forpligtelser; remburser, konnossementer, løsrøpantebreve; dokumentation for en interesse i midler eller finansielle ressourcer samt ethvert andet eksportfinansieringsinstrument

- »indefrysning af midler«: hindring af enhver bevægelse, overførsel, ændring og brug af eller omgang med midler på en hvilken som helst måde, der vil føre til enhver ændring med hensyn til omfang, beløb, placering, ejerforhold, besiddelse, art og bestemmelse eller en hvilken som helst anden ændring, som vil gøre det muligt at anvende de pågældende midler, herunder portefølje-forvaltning.

19 Artikel 2 i forordning nr. 467/2001, bestemmer:

»1. Alle midler og andre økonomiske ressourcer, der tilhører fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der er udpeget af Taliban-sanktionskomitéen, og som er opført i bilag I, indefryses.

2. Ingen midler eller andre økonomiske ressourcer må direkte eller indirekte stilles til rådighed for eller frigives til fordel for de personer, enheder eller organer, der er udpeget af Taliban-sanktionskomitéen, og som er opført i bilag I.

3. Stk. 1 og 2 finder ikke anvendelse på midler og økonomiske ressourcer, for hvilke Taliban-sanktionskomitéen har indrømmet en undtagelse. Meddelelse om sådanne undtagelser gives af medlemsstaternes kompetente myndigheder, jf. listen i bilag II.«

20 Artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 467/2001 bestemmer, at »[u]ndtagelser indrømmet af Taliban-sanktionskomitéen gælder i hele Fællesskabet.«

- 21 Bilag I til forordning nr. 467/2001 indeholder listen over personer, enheder og organer, der er omfattet af den indefrysning, der er pålagt i artikel 2. Artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 467/2001 bestemmer, at Kommissionen er bemyndiget til at ændre eller supplere bilag I på grundlag af afgørelser truffet af Sikkerhedsrådet eller Taliban-sanktionskomitéen.
- 22 Bilag II til forordning nr. 467/2001 indeholder listen over de nationale myndigheder, der er kompetente til at anvende bl.a. artikel 2, stk. 3. I Sverige er det »Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, Rättssekretariatet för EU-frågor« der er kompetent i relation til indefrysning af midler.
- 23 Den 8. marts offentliggjorde Taliban-sanktionskomitéen den første konsoliderede liste over enheder og personer, der skulle omfattes af indefrysning af midler i henhold til Sikkerhedsrådets resolution 1267 (1999) og 1333 (2000) (jf. den nævnte komités meddelelse AFG/131 SC/7028 af 8.3.2001). Denne liste er siden da blevet ændret og suppleret ved flere lejligheder. Derfor har Kommissionen vedtaget flere forordninger i henhold til artikel 10 i forordning nr. 467/2001, hvorved den har ændret eller suppleret bilag I til nævnte forordning.
- 24 Den 9. november 2001 offentliggjorde Taliban-sanktionskomitéen et nyt tillæg til sin liste af 8. marts 2001 (jf. den nævnte komités meddelelse AFG/163 SC/7206), der navnlig omfattede navnene på den enhed og de tre personer, der følger:

— »Barakaat International Foundation, Box 4036, Spånga, Stockholm, Sverige; Rinkebytorget 1, 04 Spånga, Sverige«

- »Aden, Abdirisak; Akaftingebacken 8, 163 67 Spånga, Sverige; fødselsdato: 1. juni 1968«

- »Ali, Abdi Abdulaziz; Drabantvägen 21, 177 50 Spånga, Sverige; fødselsdato: 1. januar 1955«

- »Ali, Yusaf Ahmed, Hallbybybacken 15, 70 Spånga, Sverige; fødselsdato: 20. november 1974«.

- 25 Ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2199/2001 af 12. november 2001 om fjerde ændring af forordning nr. 467/2001 (EFT L 295, s. 16) blev navnet på den omhandlede enhed og de nævnte tre fysiske personer sammen med andre medtaget på bilag I til nævnte forordning.
- 26 Den 16. januar 2002 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1390 (2002), der bl.a. bestemmer, at den ved artikel 8, litra c), i resolution 1333 (2000) indførte indefrysning af midler skal opretholdes.

Sagsøgerne

- 27 Aden, Ali og Yusuf, der nævnes i forordning nr. 2199/2001 (sidstnævntes navn omskrevet på en anden måde) er svenske statsborgere med somalisk oprindelse. Yusuf har været ansat af Al Barakaat International Foundation, hvor han, ligesom Ali, var funktionær.

- 28 Under hensyntagen til, at Al Barakaat International Foundation ikke nævnes i begæringen om foreløbige forholdsregler, skal oplysningerne vedrørende denne sagsøger findes i den beskrivelse, der er indeholdt i hovedsagens dokumenter, hvoraf det fremgår, at denne sagsøger er en svensk organisation uden økonomisk gevinst for øje, hvis vedtægtsbestemte formål består i at støtte befolkningerne gennem aktiviteter, der har en undervisningsmæssig, social og kulturel karakter, samt ved at yde bistand til flygtninge. Organisationen gør det i overensstemmelse med sine vedtægter lettere at overføre midler mellem Sverige og Somalia ved hjælp af en ordning, der afhjælper manglerne ved banksystemet. En person med somalisk oprindelse, der bor i Sverige, og som ønsker at overføre midler til sine forældre eller nærmeste i Somalia, indgiver disse midler til Al Barakaat International Foundation. Denne sender herefter en e-mail til en troværdig person i Somalia, som har til opgave at betale modtagerne. De midler, der indbetales i Sverige, overføres af svenske bankvirksomheder til Al Barakaat Bank, der er etableret i De Forenede Arabiske Emirater. Al Barakaat International Foundation opkræver en kommission på 5% af de beløb, der overføres, og betaler selv en kommission på 3,5% til Al Barakaat Bank.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 29 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 10. december 2001, som blev registreret som sag T-306/01, har Aden, Ali og Yusuf samt Al Barakaat International Foundation i medfør af artikel 230 EF anlagt sag mod Rådet og Kommissionen, hvorunder der er nedlagt følgende påstande:

— Forordning nr. 2199/2001 annulleres.

— Forordning nr. 467/2001 erklæres uanvendelig i henhold til artikel 241 EF.

— De sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger, der fastsættes senere.

- 30 I stævningen nedlagde sagsøgerne også påstand om, at gennemførelsen af forordning nr. 2199/2001 udsættes.
- 31 Ved særskilt processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 10. december 2001 fremsatte sagsøgerne begæring om, at der i overensstemmelse med artikel 76a i Rettens procesreglement blev truffet afgørelse i henhold til en hasteprocedure. Rådet og Kommissionen indgav skriftlige indlæg vedrørende denne anmodning den 7. januar 2002. Ved afgørelse truffet af Retten (Første Afdeling) den 22. januar 2002 blev sagsøgernes begæring afvist. I den skrivelse af 24. januar 2002, hvormed Rettens Justitskontor underrettede parterne om afgørelsen, var det anført, dels at de anbringender, der var gjort gældende inden for rammerne af annullationssøgsmålet, rejser ømtålelige retlige spørgsmål, dels at der ikke kan tages stilling til begæringen om foreløbige forholdsregler, idet begæringen ikke blev fremsat i et særskilt processkrift, således som det kræves i henhold til bestemmelserne i procesreglementet. Det blev i relation til det sidstnævnte punkt fremhævet, at det altid var muligt at fremsætte en senere begæring om foreløbige forholdsregler, hvor bestemmelserne i nævnte reglement er overholdt.
- 32 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 8. marts 2002 har sagsøgerne fremsat en begæring med påstand om, at gennemførelsen af forordning nr. 467/2001 og nr. 2199/2001, for så vidt som de angår sagsøgerne, udsættes, indtil der er afsagt dom i hovedsagen.
- 33 Kommissionen og Rådet indgav skriftlige indlæg vedrørende begæringen om foreløbige forholdsregler den 15. marts 2002.

- 34 På opfordring fra Rettens præsident blev Kongeriget Sverige anmodet om i overensstemmelse med artikel 21, stk. 2, i EF-statutten for Domstolen, der gælder for Retten i henhold til nævnte statuts artikel 46, stk. 1, at være repræsenteret under retsmødet for at kunne besvare eventuelle spørgsmål.
- 35 Parterne har afgivet mundtlige indlæg den 22. marts 2002. Repræsentanten for Kongeriget Sverige besvarede spørgsmål stillet af Retten under retsmødet.
- 36 Ved skrivelse af 25. marts 2002 fra Rettens Justitskontor til Kongeriget Sverige stillede Retten flere skriftlige spørgsmål i medfør af artikel 21, stk. 2, i Domstolens statut. Kongeriget Sverige indleverede sine svar til Rettens Justitskontor den 3. april 2002.
- 37 Svarene, der blev fremsendt til parterne i sagen, er blevet kommenteret af sagsøgerne i det dokument, der blev indleveret den 15. april 2002. Rådet og Kommissionen har afholdt sig fra at kommentere disse bemærkninger.

Retlige bemærkninger

- 38 I henhold til artikel 242 EF, sammenholdt med artikel 4 i Rådets afgørelse 88/591/EKSF, EØF, Euratom af 24. oktober 1988 om oprettelse af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (EFT L 319, s. 1), som ændret

ved Rådets afgørelse 93/350/Euratom, EKSF, EØF af 8. juni 1993 (EFT L 144, s. 21), kan Retten, hvis den skønner, at forholdene kræver det, udsætte gennemførelsen af den anfægtede retsakt.

- 39 Artikel 104, stk. 2, i Rettens procesreglement bestemmer, at begæringer om foreløbige forholdsregler skal angive de omstændigheder, der medfører uopsættelighed, og de faktiske og retlige grunde til, at den begærede foreløbige forholdsregel umiddelbart forekommer berettiget (*fumus boni juris*). Disse betingelser er kumulative, således at en begæring om udsættelse af gennemførelsen ikke kan tages til følge, når en af dem ikke er opfyldt (kendelse afsagt af Domstolens præsident den 14.10.1996, sag C-268/96 P(R), SCK og FNK mod Kommissionen, Sml. I, s. 4971, præmis 30, og kendelse afsagt af Rettens præsident den 1.2.2001, sag T-350/00 R, Free Trade Foods mod Kommissionen, Sml. II, s. 493, præmis 32). Fællesskabets retsinstanter kan endvidere i sager om foreløbige forholdsregler i givet fald foretage en interesseafvejning (kendelse afsagt af Domstolens præsident den 23.2.2001, sag C-445/00 R, Østrig mod Rådet, Sml. I, s. 1461, præmis 73).
- 40 I forbindelse med denne samlede vurdering skal Retten udøve det vide skøn, den råder over ved afgørelsen af, hvorledes disse forskellige betingelser skal efterprøves, set i lyset af den konkrete sags særegenheder (jf. kendelse afsagt af Domstolens præsident den 29.1.1997, sag C-393/96 P(R), Antonissen mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 441, præmis 28).
- 41 Endvidere skal de begærede foreløbige forholdsregler være foreløbige, dvs. ikke foregribe retlige eller faktiske tvistepunkter og ikke på forhånd ophæve virkningerne af den afgørelse, der senere skal træffes i hovedsagen (kendelse afsagt af Domstolens præsident den 19.7.1995, sag C-149/95 P(R), Kommissionen mod Atlantic Container Line m.fl., Sml. I, s. 2165, præmis 22).

- 42 Det skal i den foreliggende sag først undersøges, i hvilket omfang begæringen om foreløbige forholdsregler kan antages til realitetsbehandling.

1. *Formaliteten med hensyn til begæringen om foreløbige forholdsregler*

Genstanden for begæringen om foreløbige forholdsregler

- 43 Da en manglende overholdelse af bestemmelserne i procesreglementet udgør en ufravigelig procesforudsætning, der medfører afvisning, skal Retten af egen drift efterprøve, om de relevante bestemmelser i nævnte procesreglement er blevet overholdt.
- 44 Som det klart fremgår af procesreglementets artikel 104, stk. 1, skal der være en tæt forbindelse mellem den foreløbige forholdsregel, der kræves, og hovedsagens genstand. Det fremgår således af denne bestemmelses første afsnit, at en begæring om udsættelse af gennemførelsen af en retsakt, der er udstedt af en institution i henhold til artikel 242 EF »[kun kan] antages til realitetsbehandling, hvis den, der fremsætter begæringen, har anlagt sag til prøvelse af retsakten ved Retten«.
- 45 Endvidere er formålet med en sag om foreløbige forholdsregler at sikre den fulde virkning af den fremtidige endelige afgørelse med henblik på at undgå en lakune i den retsbeskyttelse, som Fællesskabets retsinstanser sikrer (jf. i denne retning kendelse afsagt af Domstolens præsident den 3.5.1996, sag C-399/95 R, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2441, præmis 46, og kendelsen i sagen Antonissen mod Rådet og Kommissionen, præmis 36).

- 46 I den foreliggende sag er hovedsagens genstand en påstand om annullation af forordning nr. 2199/2001. For det første rækker begæringen om foreløbige forholdsregler, for så vidt som den sigter mod at få udsat virkningerne af forordning nr. 467/2001, videre end genstanden for hovedsagen, og for det andet er udsættelsen af virkningerne af forordning nr. 2199/2001 i sig selv tilstrækkeligt til at sikre den fulde virkning af Rettens fremtidige endelige afgørelse.
- 47 Den del af påstanden, hvormed det søges at få udsat gennemførelsen af forordning nr. 467/2001, bør derfor afvises.

Overholdelsen af formkravene vedrørende parternes processkrifter

- 48 Det bemærkes indledningsvis, at såvel sagsøgerne i deres begæring som Rådet og Kommissionen i deres bemærkninger har henvist generelt til deres processkrifter i hovedsagen.
- 49 Af de grunde, der allerede er anført ovenfor i præmis 43, undersøger Retten af egen drift, om parterne i en sag om foreløbige forholdsregler har overholdt de relevante bestemmelser i procesreglementet.
- 50 Ifølge procesreglementets artikel 104, stk. 2, skal begæringer vedrørende foreløbige forholdsregler angive »de faktiske og retlige grunde til, at den begærede foreløbige forholdsregel umiddelbart forekommer berettiget«.

- 51 Artikel 104, stk. 3, i samme reglement bestemmer, at begæringen om foreløbige forholdsregler fremsættes »i et særskilt dokument og skal opfylde betingelserne i artikel 43 og 44«.
- 52 Sammenholdes de nævnte to bestemmelser i procesreglementets artikel 104 med hinanden, fremgår det, at en begæring om foreløbige forholdsregler i sig selv skal gøre det muligt for sagsøgte at forberede sine bemærkninger og for Retten at træffe afgørelse vedrørende begæringen, i givet fald uden at råde over andre oplysninger. For at en sådan begæring kan fremmes til realitetsbehandling, er det ud fra retssikkerheds- og retsplejehensyn nødvendigt, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som begæringen er baseret på, fremgår sammenhængende og forståeligt af selve begæringen. Selv om begæringen på konkrete punkter kan underbygges og suppleres med henvisninger til nærmere angivne dele af dokumenter, der er vedlagt som bilag, kan en generel henvisning til andre processkrifter — selv om sådanne processkrifter måtte være vedlagt som bilag til begæringen om foreløbige forholdsregler — ikke afhjælpe, at de væsentlige omstændigheder ikke er medtaget i begæringen.
- 53 Den samme fortolkning gælder for udformningen af de bemærkninger til begæringen om foreløbige forholdsregler, der indgives af den sagsøgte part.
- 54 Som Retten fastslog i kendelse af 15. januar 2001 i sagen Stauner m.fl. mod Parlamentet og Kommissionen (sag T-236/00 R, Sml. II, s. 15), kan den redegørelse for visse af de anbringender, der er indeholdt i begæringen om foreløbige forholdsregler og i bemærkningerne hertil, ikke tages i betragtning med henblik på at godtgøre de faktiske og retlige punkter, som de vedrører, idet redegørelsen ikke er i overensstemmelse med de krav, der er opstillet i ovennævnte bestemmelser i procesreglementet.
- 55 I den foreliggende sag vil der, når bortses fra det, der blev fremført under det afholdte retsmøde, udelukkende blive truffet afgørelse på grundlag af de argumenter, parterne har fremsat i de processkrifter, de har indgivet inden for rammerne af sagen om foreløbige forholdsregler.

Berettiget interesse i at opnå den begærede foreløbige forholdsregel

- 56 De sagsøgte institutioner har i deres skriftlige og mundtlige indlæg gjort gældende, at fastsættelsen af udsættelsen af gennemførelsen af de omtvistede forordninger ikke vil have nogen effektiv virkning, idet udsættelsen ikke på nogen måde hindrer de påståede skader i at indtræde. Kongeriget Sverige er således forpligtet til at indefryse sagsøgernes midler i henhold til dens forpligtelse til at overholde international ret.
- 57 I henhold til fast retspraksis skal det på tidspunktet for anordning af foreløbige forholdsregler undersøges, om sagsøgeren har godtgjort en berettiget interesse i de begærede foreløbige forholdsregler (jf. bl.a. kendelse afsagt af Rettens præsident den 17.12.1996, sag T-164/96 R, Moccia Irme mod Kommissionen, Sml. II, s. 2261, præmis 26).
- 58 I den foreliggende sag vil en udsættelse af gennemførelsen af forordning nr. 2199/2001 gøre det muligt for sagsøgerne atter at gennemføre bevægelser, overførsler, ændringer og brug af eller omgang med midler på en hvilken som helst måde, hvorfor udsættelsen vil have en effektiv virkning.
- 59 Således som Kongeriget Sverige, som svar på et spørgsmål fra Retten, bekræftede under retsmødet, er der ikke blevet vedtaget nogen retsregel i denne medlemsstat, der giver Sikkerhedsrådets resolutioner retsvirkninger. Det følger heraf, at der ikke på den svenske lovgivnings nuværende udviklingstrin findes nogen national regel, der hindrer udsættelsen af gennemførelsen i at få effektiv virkning.
- 60 Hertil kommer, at de sagsøgte institutioners indsigelse, der er baseret på et postulat om, at Kongeriget Sverige som medlem af De Forenede Nationer, i det tilfælde, hvor forordning nr. 2199/2001 mister sin virkning, er forpligtet til at

acceptere og anvende Sikkerhedsrådets beslutninger i overensstemmelse med artikel 25 i FN-pagten, derimod er i åbenbar strid med institutionernes hævvelse af en eksklusiv kompetence for Fællesskabet til at gennemføre de i denne sag omhandlede sanktionsforanstaltninger med hjemmel i artikel 60 EF og 301 EF. Hævvelse af en sådan eksklusiv kompetence, der tilmed er udøvet, har således nødvendigvis den virkning, at medlemsstaterne ikke længere har kompetence til at gennemføre sanktionerne, når de er blevet gennemført af Fællesskabet.

2. Realiteten med hensyn til begæringen om foreløbige forholdsregler

Parternes argumenter

Fumus boni juris

⁶¹ Sagsøgerne har i det væsentligste henvist til de anbringender, de har gjort gældende i hovedsagen. De har dog udtrykkeligt fremført visse argumenter, der er fremsat i form af to klagepunkter.

⁶² For det første finder sagsøgerne, at de sagsøgte institutioner ved at vedtage forordning nr. 467/2001 og nr. 2199/2001 (herefter »de omtvistede forordninger«) har tilsidesat sagsøgernes grundlæggende rettigheder, navnlig retten til kontradiktion. De er således blevet pålagt sanktioner, uden at de blev hørt desangående på forhånd eller blev givet mulighed for at forsvare sig og uden, at de retsakter, der pålægger disse sanktioner, var blevet undergivet nogen som helst domstolsprøvelse. Den fremgangsmåde, der består i at indføre en norm ved hjælp af en liste, er ligeledes i strid med ligebehandlingsprincippet og retssikkerhedsprincippet.

- 63 Den eneste grund til, at sagsøgerne blev medtaget på listen i bilag I til forordning nr. 467/2001, er, at deres navne er nævnt i den af Taliban-sanktionskomitéen udarbejdede liste, hvilken komité alene traf beslutning ved at tage de oplysninger i betragtning, den havde modtaget. Hverken Rådet eller Kommissionen undersøgte grundene til, at denne komité havde medtaget sagsøgerne på listen. Det er aldrig blevet påstået, at sagsøgerne har tilsidesat lovbestemmelser; hertil kommer, at der ikke, inden sanktionerne blev gennemført, blev foretaget en realitetsundersøgelse af en påstået tilsidesættelse af retsregler.
- 64 Det følger heraf, at domstolskontrollen er begrænset til den efterprøvelse, der består i at afgøre, dels om der er overensstemmelse mellem de navne, der er nævnt i forordning nr. 2199/2001, og dem, Taliban-sanktionskomitéen har henvist til, dels om sagsøgerne faktisk er de samme personer som de således udpegede. Hertil kommer, at Taliban-sanktionskomitéen ikke sikrede en sådan kontrol, idet den ikke er et »domstolsorgan« (legal body), men et »politisk organ«. I relation hertil har sagsøgerne under retsmødet gjort gældende, at der krævedes enstemmighed i komitéen, for at et navn på en person, der var optaget på listen, kunne blive slettet.
- 65 For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at artikel 301 EF udelukkende giver Rådet hjemmel til at træffe foranstaltninger over for tredjelande og ikke, som Rådet har gjort det i den foreliggende sag, over for statsborgere i en medlemsstat, der bor i denne medlemsstat. Den foreliggende situation adskiller sig fra alle de andre sanktionstilfælde, Rådet tidligere har gennemført ved forordninger.
- 66 Rådet og Kommissionen finder ikke, at de af sagsøgerne fremførte anbringender umiddelbart godtgør, at de begærede foreløbige forholdsregler skal anordnes. Institutionerne har henvist til de relevante punkter i deres svarskrifter, der er vedlagt deres indlæg.

- 67 Rådet har ikke desto mindre bemærket i sine indlæg, at det på ingen måde er godtgjort, at den ønskede foreløbige forholdsregel ikke foregriber retlige eller faktiske tvistepunkter og ikke på forhånd ophæver virkningerne af den afgørelse, der senere skal træffes i hovedsagen. Godtgørelse heraf er så meget desto mere nødvendig, som den begærede foranstaltning faktisk foregriber retlige tvistepunkter, navnlig for så vidt angår tilsidesættelsen af grundlæggende rettigheder og risikoen for at ophæve virkningerne af den afgørelse, der skal træffes i hovedsagen, hvilket navnlig gælder realiteten med hensyn til indefrysningen af midler.
- 68 Endvidere har Rådet og Kommissionen støttet sig på afvisningen af begæringen om anvendelse af hasteproceduren (jf. ovenfor i præmis 31). De nævnte institutioner har under henvisning til, at Retten i justitssekretærens skrivelse af 24. januar 2002 anerkendte, at hovedsagen rejser komplekse og ømtålelige retlige problemer, udledt, at løsningen på disse problemer berettiger en grundig behandling, og at de derfor ikke kan afgøres inden for rammerne af en sag om foreløbige forholdsregler.
- 69 Endelig har Kommissionen bestridt den omstændighed, at sanktioner i den form, der er anvendt i den foreliggende sag, altid tidligere kun omfattede tredjestater eller statsledere, der havde en direkte og afgørende indflydelse i et tredjeland. Kommissionen har henvist til det tilfælde, der vedrørte Jugoslavien, hvor den gruppe, der omfattedes af sanktionerne, hovedsageligt bestod af fysiske og juridiske personer, der havde forbindelser til den herskende klasse, uden at de dog formelt var en del af denne klasse.
- 70 Under retsmødet bestred institutionerne ikke sagsøgernes påstand om, at de ikke foretog nogen efterprøvelse af, om det var berettiget, at de navne, der fandtes på den af Taliban-sanktionskomitéen udarbejdede liste, var blevet optaget på listen, idet institutionerne i den forbindelse understregede, at de havde en bunden kompetence.

Uopsættelighed

- 71 Sagsøgerne har gjort gældende, at uopsættelighedsbetingelsen er opfyldt.
- 72 For det første lider sagsøgerne en økonomisk skade, idet deres økonomiske ressourcer er indefrosset i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 2 i forordning nr. 467/2001, og de har ikke mulighed for at råde over de økonomiske ressourcer i fremtiden. De omtvistede forordninger gør det ligeledes i princippet umuligt at få ansættelse eller udøve nogen som helst erhvervsaktivitet. En af sagsøgerne, Yusuf, er blevet afskediget.
- 73 For det andet lider sagsøgerne en ikke-økonomisk skade. Sanktionerne har den virkning, at de udelukkes fra at kunne leve et almindeligt liv i samfundet, idet enhver almindelig økonomisk transaktion indebærer en risiko for, at de finansielle institutioner foretager indefrysning af midler.
- 74 De ved de omtvistede forordninger pålagte sanktioner fordømmer dem og udstøder dem fra samfundet, idet det formodes, at de er involveret i terroristaktiviteter. Yusuf er blevet truet på livet, efter at Al Barakaat International Foundation's midler er blevet indefrosset. Endvidere har bevægelser til bekæmpelse af racisme også klaget over sagsøgernes rådgivere.
- 75 Hertil kommer, at Aden, Ali og Yusuf har haft vanskeligheder med at gøre deres rettigheder gældende ved en national ret. En påtænkt retssag mod bankerne kunne ikke anlægges som følge af forsikringsselskabernes afvisning af i to tilfælde

at yde dem retshjælp. Forsikringsselskaberne erklærede, at de ikke kunne indtræde som følge af sanktionerne.

- 76 Sagsøgerne lider også skade som følge af en krænkelse af deres grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder. En effektiv domstolskontrol af sanktionerne er umulig, idet selve grundlaget for sanktionerne ikke kan efterprøves af en dommer. Endvidere er det umuligt at udøve en kontrol af de bevismidler og undersøgelser, der begrundede sanktionerne, idet de ikke er blevet til som en retlig følge af en præcis anklage.
- 77 Krænkelsen af sagsøgernes grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder fortsætter, og der kan ikke senere ske en genopretning af denne skade.
- 78 Rådet og Kommissionen har for det første bemærket, at begæringen om foreløbige forholdsregler er blevet indgivet fire måneder efter indefrysningen af sagsøgernes midler, tre måneder efter anlæggelsen af annullationssøgsmålet og mere end 45 dage efter, at Retten udtrykkeligt havde oplyst sagsøgerne om, hvilken procedure der skulle følges ved fremsættelse af en begæring om foreløbige forholdsregler (jf. præmis 31 ovenfor). Retten skal tage hensyn til disse omstændigheder med henblik på at nægte, at det er uopsætteligt, at der træffes afgørelse (kendelse afsagt af formanden for Domstolens Anden Afdeling den 21.12.1976, sag 61/76 R II, Geist mod Kommissionen, Sml. s. 2075).
- 79 For det andet finder disse institutioner i relation til skaden for det første, at den påståede økonomiske skade hverken er alvorlig eller uoprettelig. Det følger således af fast retspraksis, at et økonomisk tab som hovedregel kun kan betragtes som alvorligt og uopretteligt, såfremt sagsøgeren ikke kan opnå fuld erstatning herfor, selv om han får medhold i hovedsagen (jf. kendelse afsagt af Domstolens

præsident den 25.10.1990, sag C-257/90 R, Italsolar mod Kommissionen, Sml. I, s. 3841, præmis 15, og af 19.12.1990, sag C-358/90 R, Compagnia italiana alcool mod Kommissionen, Sml. I, s. 4887, præmis 26). Rådet har på dette punkt understreget, at samtlige de goder, der tilhører sagsøgerne, vil blive tilbagegivet, hvis de foranstaltninger, de omfattes af, bliver hævet. Forøgelsen af den økonomiske byrde, som eksempelvis den manglende rentetilskrivning, kan ikke anses for en uoprettelig skade, idet en økonomisk kompensation kan stille den skadede person i den samme situation som den, der forelå forud for skadens indtræden.

80 I relation til den ikke-økonomiske skade finder Kommissionen, at den er en konsekvens af, at sagsøgerne er optaget på den af Taliban-sanktionskomitéen udarbejdede liste. Selv om Retten måtte give sagsøgerne medhold i sagen, vil Sikkerhedsrådets sanktioner og den omhandlede liste fortsat bestå.

81 Med hensyn til tilsidesættelsen af de grundlæggende rettigheder har Kommissionen alene anført, at der ikke foreligger en sådan tilsidesættelse. Rådet har for sit vedkommende for det første gjort gældende, at indefrysningen af midler ikke kan medføre en ikke-økonomisk skade. Dernæst har Rådet, idet det på dette punkt har henvist til punkt 25-36 i svarskriftet, der er vedlagt de skriftlige bemærkninger, gjort gældende, at der ikke er ført bevis for den påståede tilsidesættelse. Rådet har for det tredje gjort gældende, at den omhandlede ikke-økonomiske skade ikke er en følge af de omtvistede forordninger, men af sagsøgernes optagelse på den af Taliban-sanktionskomitéen udarbejdede liste, hvilket betyder, at en udsættelse på ingen måde vil hindre, at denne skade indtræder.

82 Rådet finder under alle omstændigheder, at så længe Sikkerhedsrådets resolutioner og Taliban-sanktionskomitéens gennemførelsesbeslutninger er gældende, vil der fortsat være pligt til i henhold til international ret til at indefryse sagsøgernes midler. Det kan derfor ikke fastslås, at der foreligger uopsættelighed, idet sagsøgerne er genstand for de samme foranstaltninger som dem, der er fastsat i de omtvistede forordninger.

Interesseafvejningen

- 83 Sagsøgerne har gjort gældende, at indrømmelsen af den ønskede udsættelse, når den begrænses til at omfatte dem, ikke har nogen skadelig virkning for almindelige eller særlige interesser.
- 84 Under henvisning til præamblen til forordning nr. 467/2001, der henviser til Rådets fælles holdning 2001/154/FUSP og Sikkerhedsrådets resolutioner 1267 (1999) og 1333 (2000), har sagsøgerne gjort gældende, at det formål, der forfølges med at vedtage foranstaltningerne, er at »hindre enhver konkurrencefordrejning« inden for Fællesskabet. Det kan ikke være vigtigere at forfølge et sådan formål end at respektere det almindelige retssikkerhedsprincip eller de grundlæggende rettigheder.
- 85 Endvidere har sagsøgerne erklæret, at de som følge af, at begrundelsen er utilstrækkelig, ikke kan se, hvordan en ophævelse af de sanktioner, de er genstand for, kan indvirke på formålet, som er at udøve indflydelse på Afghanistan, Taliban, Usama bin Laden eller Al-Qaida.
- 86 Rådet og Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at det offentliges interesse både for så vidt angår bekæmpelsen af terrorisme og Fællesskabets internationale troværdighed er vigtigere end sagsøgernes individuelle interesser.
- 87 For så vidt angår interessen i at sikre Det Europæiske Fællesskabs troværdighed som aktør på den internationale scene, har Rådet understreget, at Fællesskabet både skal overholde international ret direkte og som følge af, at det indtræder i

medlemsstaternes forpligtelser i henhold til FN-pagtens artikel 25 (Domstolens dom af 24.11.1992, sag C-286/90, Poulsen og Diva Navigation, Sml. I, s. 6019, præmis 9). Sikkerhedsrådets bindende resolutioner, der vedtages på grundlag af kapitel VII i FN-pagten med henblik på at opretholde fred og sikkerhed, udgør en integrerende del af den internationale ret. Såvel Rådet som Kommissionen finder, at Fællesskabets troværdighed vil blive truet, hvis enhver person, der rammes af sanktionerne, kunne få de verdensomspændende foranstaltninger udsat på nationalt eller regionalt plan uden en forudgående høring af eller aftale med Sikkerhedsrådet.

Rettens bemærkninger

- 88 I den foreliggende sag finder Retten det hensigtsmæssigt først at vurdere, om begæringen om foreløbige forholdsregler er uopsættelig.
- 89 Det ligger fast, at spørgsmålet om, hvorvidt uopsættelighedsbetingelsen i forbindelse med en begæring om foreløbige forholdsregler er opfyldt, skal vurderes på baggrund af nødvendigheden af, at der træffes en foreløbig afgørelse for at undgå, at den begærende part lider et alvorligt og uopretteligt tab (jf. bl.a. kendelse afsagt af Domstolens præsident den 18.11.1999, sag C-329/99 P(R), Pfizer Animal Health mod Rådet, Sml. I, s. 8343, præmis 94). Det er denne part, der skal dokumentere ikke at kunne afvente afgørelsen i hovedsagen uden at blive påført en skade af denne art (jf. navnlig kendelse afsagt af Rettens præsident den 15.7.1998, sag T-73/98 R, Prayon-Rupel mod Kommissionen, Sml. II, s. 2769, præmis 36).
- 90 I modsætning til det, som Rådet og Kommissionen har gjort gældende, kan det ikke udledes af den blotte omstændighed, at begæringen om foreløbige forholdsregler blev indgivet mere end tre måneder efter anlæggelsen af annullationssøgs-

målet, at det ikke er uopsætteligt at anordne den ønskede foreløbige foranstaltning. Det fremgår således af det, der er blevet oplyst under retsmødet, uden at det er blevet bestridt af de sagsøgte institutioner, at sagsøgerne anvendte denne periode på tre måneder til at forsøge at få ophævet sanktionerne, som de er genstand for, idet de bl.a. tog uformel kontakt til repræsentanterne i Taliban-sanktionskomitéen og med repræsentanterne for de amerikanske myndigheder, hvis tjenestegrene leverede de oplysninger, der ligger til grund for sagsøgernes optagelse på den af den omhandlede komité udarbejdede liste. På trods af den omstændighed, at flertallet af medlemmerne af Taliban-sanktionskomitéen, efter at sagsøgerne havde indgivet en anmodning om en undtagelse, udtalte sig til støtte for en ophævelse af sanktionerne over for dem, er deres optagelse på listen blevet opretholdt, da tre stater var imod ophævelsen. Sagsøgerne kan derfor ikke kritiseres for at have bidraget til, at de påståede skader indtrådte som følge af manglende påpasselighed. Derimod var det, fordi de konstaterede, at det var umuligt at få de sanktioner, som de er genstand for, ophævet, på andre måder end ved en begæring til Retten om foreløbige forholdsregler, at denne er blevet indgivet.

a) Tab, der påstås af Yusuf, Aden og Ali

- ⁹¹ Det tab, der påberåbes af de tre første sagsøgere, Yusuf, Aden og Ali, består i det væsentligste af to dele. Tabet har både en økonomisk og ikke-økonomisk karakter.

Det økonomiske tab

- ⁹² Med hensyn til det økonomiske tab, som sagsøgerne hævder, at de har lidt, bemærkes, at et rent økonomisk tab ifølge fast retspraksis (kendelse afsagt af formanden for Domstolens Tredje Afdeling den 3.7.1984, sag 141/84 R, De Compte mod Parlamentet, Sml. s. 2575, præmis 4, kendelser afsagt af Rettens

præsident den 29.9.1993, sag T-497/93 R II, Hogan mod Domstolen, Sml. II, s. 1005, præmis 17, og den 30.11.1993, sag T-549/93, D. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1347, præmis 45) principielt ikke kan antages at være uopretteligt eller blot vanskelig at oprette, såfremt det kan dækkes ved en senere økonomisk erstatning.

- 93 Retten skal imidlertid på grundlag af den enkelte sags omstændigheder afgøre, om en umiddelbar gennemførelse af den afgørelse, der begæres udsat, kan påføre sagsøgeren et alvorligt og overhængende tab, som ingen senere afgørelse vil kunne genoprette.
- 94 I det foreliggende tilfælde skal Retten under hensyntagen til de omstændigheder, der gør sig gældende for hver enkelt af sagsøgerne, sikre, at de råder over et beløb, der normalt vil gøre det muligt for dem at afholde samtlige udgifter, der er nødvendige for at sikre opfyldelsen af deres og deres familiers fundamentale behov indtil det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse i hovedsagen.
- 95 Det skal i denne sammenhæng understreges, at ikrafttrædelsen af forordning nr. 2199/2001, som det faktisk fremgår af sagens akter, havde den umiddelbare virkning at indefryse sagsøgernes midler, således at disse, siden denne forordning er blevet vedtaget, ikke er i stand til at foretage nogen som helst økonomisk disposition.
- 96 Under retsmødet erklærede sagsøgerne, at de svenske myndigheder ikke længere ydede dem nogen økonomiske midler. Efter at repræsentanten for Kongeriget Sverige havde imødegået denne erklæring, blev der stillet skriftlige spørgsmål til staten med henblik på at tydeliggøre sagsøgernes individuelle situation.

- 97 I de svar, den svenske regering indleverede den 3. april 2002, har regeringen beskrevet de ydelser, som Yusuf, Aden og Ali kan modtage, og redegjort for de ydelser, som de svenske myndigheder rent faktisk har betalt sagsøgerne.
- 98 Det er i denne sammenhæng vigtigt at understrege, at sagsøgerne i deres indlæg af 15. april 2002 har anført, at tilsidesættelse af de sanktioner, der er fastsat i de omtvistede forordninger, er strafbart i henhold til svensk lov, og at muligheden for at modtage nogen som helst form for erstatning fuldstændigt afhænger af den måde, som disse lovbestemmelser fortolkes og anvendes på. Det følger heraf, at lovligheden af de betalinger, de svenske myndigheder har foretaget til sagsøgerne, er uvis.
- 99 Inden for rammerne af denne sag tilkommer det imidlertid ikke Retten at vurdere lovligheden af de betalinger, sagsøgerne har modtaget, i forhold til svensk ret, og det tilkommer heller ikke Retten at efterprøve, om betalingerne er forenelige med fællesskabsretten. Under disse omstændigheder kan det ikke anses for at være sandsynligt med en tilstrækkelig grad af sikkerhed, at de omhandlede betalinger vil ophøre. Ophøret kan derfor ikke udgøre en faktor, der bidrager til, at det hævdede økonomiske tab indtræder.
- 100 Uopsættelighedsbetingelsen vil blive vurderet særskilt for hver sagsøger under hensyntagen til de oplysninger, der er fremlagt for Retten, og som vedrører dem.

— Yusuf's situation

- 101 De svenske myndigheder har i deres svar på de af Retten stillede spørgsmål anført, at myndighederne i Stockholm kommune (Spånga-Tensta) den 12. februar

2002 selv efter vedtagelsen af de omtvistede forordninger besluttede at behandle en ansøgning om socialhjælp i henhold til socialtjänstlagen (lov om socialhjælp), der var blevet indgivet af Yusuf og hans ægtefælle i fællesskab, på den sædvanlige administrative måde. Ægtefællerne er blevet ydet en månedlig socialhjælp siden november 2001 under hensyntagen til husstandens egne indtægter; det beløb, der i marts 2002 blev betalt til dækning af familiens behov, udgjorde 7 936 svenske kroner (SEK). Socialhjælpen blev betalt i form af postanvisninger, som Yusuf's ægtefælle indløste på postkontoret.

102 Endvidere har försäkringskassa (socialsikringskasse) regelmæssigt siden den 13. november 2001 betalt børnebidrag for parrets fire børn til Yusuf's ægtefælle. Försäkringskassen fortsætter med at betale parret disse bidrag, der udgør 4 814 SEK pr. måned.

103 Derimod er det boligtillæg, Yusuf modtog indtil februar 2002, blevet indefrosset. Det dokument, der hidrører fra försäkringskassen, og som sagsøgerne har fremlagt under retsmødet, bekræfter denne oplysning.

104 I lyset af det anførte må det fastslås, at Yusuf og hans ægtefælle modtager en månedlig socialhjælp fra kommunen og børnebidrag fra försäkringskassa, der skal dække familiens behov, hvorfor sagsøgeren under disse omstændigheder ikke befinder sig i en situation uden penge, der gør det økonomisk umuligt for ham at afvente dommen i hovedsagen, uden at gennemførelsen af forordning nr. 2199/2001 udsættes. Den omstændighed, der er fremhævet i de indlæg, sagsøgerne indgav den 15. april 2002, og hvorefter Yusuf ikke har modtaget socialhjælp for april måned 2002, er ifølge de fremlagte oplysninger et resultat af en urigtig afgørelse truffet af arbejdsformidlingen i Kista (arbejdsformidlingen i Kista) om at slette sagsøgerne fra listen over arbejdssøgende. Afgørelsen har således en uventet karakter og er uden betydning for Yusuf's mulighed for at

indgive en ny ansøgning om månedlig socialhjælp, hvilket han i øvrigt har til hensigt at gøre, når den begærede fejl er blevet rettet.

- 105 Det bemærkes imidlertid, at selv om den fejlagtige afgørelse, der blev truffet af arbejdsfærmedlingen i Kista, ikke måtte blive ændret hurtigt, hvilket fortsat ikke var sket, da sagsøgerne indgav deres indlæg den 15. april 2002, og i mangel af andre former for hjælp, der gør det muligt for sagsøgeren at modtage tilstrækkelig hjælp til sine daglige behov, indtil Retten afsiger en dom, der afslutter hovedsagen, har Retten i henhold til procesreglementets artikel 108 mulighed for til enhver tid at ændre eller ophæve en kendelse om foreløbige forholdsregler på grund af ændrede forhold (kendelser afsagt af Rettens præsident den 19.2.1993, forenede sager T-7/93 R og T-9/93 R, Lagnese Iglo og Schöller mod Kommissionen, Sml. II, s. 131, præmis 46, og den 19.12.2001, forenede sager T-195/01 R og T-207/01 R, Government of Gibraltar mod Kommissionen, Sml. II, s. 3915, præmis 116). Det fremgår af denne retspraksis, at den dommer, der træffer afgørelser i sager om foreløbige forholdsregler, ved »ændrede forhold« navnlig forstår forhold, der faktisk er egnede til i det konkrete tilfælde at ændre vurderingen af uopsættelighedskriteriet.

— Aden's situation

- 106 Hvad angår Aden fremgår det af de svenske myndigheders svar, at han ikke har ansøgt om socialhjælp hos Stockholm kommune, hvor han bor (Spånga), og derfor ikke har modtaget denne hjælp i løbet af den omhandlede periode.
- 107 Endvidere har försäkringskassa siden den 13. november 2001 regelmæssigt betalt børnebidrag til Aden's ægtefælle for deres to børn. Försäkringskassa fortsætter med at betale hende et månedligt bidrag på 1 900 SEK.

108 Endelig har Aden ikke siden den 20. januar 2002 modtaget studiestøtte fra Centrala studiestödsnämnden (den centrale uddannelsesstøtte).

109 Det må i lyset af disse omstændigheder fastslås, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at det var umuligt for ham at ansøge kommunen om betaling af socialhjælp. Som det er blevet fastslået (jf. ovenfor i præmis 101), har familien Yusuf, der er bosat i samme kommune som Aden, opnået ret til og har fortsat ret til socialhjælp fra kommunen. De svenske myndigheder har endvidere bekræftet, at Stockholm kommune vil behandle en ansøgning om socialhjælp fra Aden eller hans ægtefælle på samme måde som den af Yusuf indgivne ansøgning. Det følger heraf, at idet Aden ikke har ansøgt om socialhjælp hos vedkommende kommunale myndigheder, har han handlet på en måde, der har bragt ham i en situation, hvor han ikke modtager denne hjælp, uanset at hjælpen, som de svenske myndigheder har erklæret, kan ydes til ham. Aden har således bidraget til, at den skade, han påberåber sig med henblik på at godtgøre, at det er uopsætteligt at anordne den ønskede udsættelse, er indtrådt (jf. kendelsen i sagen Free Trade Foods mod Kommissionen).

110 Endelig må det fastslås, at Aden og hans ægtefælle modtager månedlige børnebidrag.

— Ali's situation

111 Ifølge de svenske myndigheders svar har Ali ikke modtaget socialhjælp fra Järfälla kommune, hvor han bor med sin familie. Den ansøgning, han indgav om socialhjælp den 13. december 2001, blev afvist med den begrundelse, at de afgivne oplysninger var utilstrækkelige. Den 25. marts 2002 indledte fru Ali administrative skridt i forhold til kommunens forvaltning med henblik på at indgive en ny ansøgning om socialhjælp. De svenske myndigheder har også

præciseret, at ifølge de af Järfälla kommune afgivne oplysninger har både Ali og hans ægtefælle ret til at modtage socialhjælp til dækning af deres minimumsbehov. Hvis en sådan hjælp blev indrømmet, ville den blive overført til en af ansøgeren valgt bankkonto. Ansøgeren kan også anmode om, at betalingen foretages i form af postanvisning.

- 112 Endvidere har försäkringskassa siden den 13. november 2001 regelmæssigt betalt børnebidrag til Ali's ægtefælle for deres fire børn. Försäkringskassa fortsætter med at betale hende dette månedlige bidrag på 4 814 SEK.
- 113 Derimod er det huslejebidrag, som Ali modtog indtil februar 2002, blevet indefrosset.
- 114 Henset til dels de svenske myndigheders præcisering, hvorefter såvel Ali som hans ægtefælle er berettigede til at modtage socialhjælp fra Järfälla kommune til dækning af deres minimumsbehov, og den omstændighed, at der er blevet iværksat skridt med henblik herpå, dels de månedlige børnebidrag, som han nødvendigvis modtager indirekte, er det ikke godtgjort, at sagsøgeren umiddelbart befinder sig i en alvorlig trangssituation. Det tilføjes, at der er al mulig grund til at antage, at Järfälla kommune, når henses til det fortilfælde, hvor Stockholm kommune, uanset forordning nr. 2199/2001 og den svenske lov vedrørende visse internationale sanktioner, ydede socialhjælp til Yusuf og hans ægtefælle, vil behandle Ali's ansøgning om socialhjælp efter den procedure, der normalt finder anvendelse.

- 115 Det bemærkes imidlertid, at selv om ansøgningen om socialhjælp måtte forblive ubesvaret, hvilket fortsat var tilfældet, da sagsøgerne indgav deres indlæg den 15. april 2002, eller afvist af den omhandlede kommune, og i mangel af andre former for hjælp, der gør det muligt for sagsøgeren at modtage tilstrækkelig hjælp til sine daglige behov, indtil Retten afsiger en dom, der afslutter hovedsagen, har Retten i henhold til procesreglementets artikel 108 mulighed for til enhver tid at ændre eller ophæve en kendelse om foreløbige forholdsregler på grund af ændrede forhold (jf. præmis 105 ovenfor).

Ikke-økonomisk tab

- 116 Med hensyn til det ikke-økonomiske tab, som sagsøgerne hævder, at de har lidt, skulle det i det væsentlige udgøres af skade på deres omdømme, ære og værdighed samt den skade, der er påført deres familie.
- 117 Selv om det ikke er udelukket, at en udsættelse af gennemførelse af forordning nr. 2199/2001 vil kunne genoprette et sådant ikke-økonomisk tab, må det ikke desto mindre fastslås, at en sådan udsættelse ikke i højere grad end en eventuel fremtidig annullation af denne forordning, når hovedsagen er afsluttet, vil kunne genoprette tabet (jf. vedrørende en afgørelse om at fritage en tjenestemand fra sine opgaver kendelse afsagt af Rettens præsident den 10.2.1999, sag T-211/98 R, Willeme mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 15, og II, s. 57, præmis 43, stadfæstet efter appel ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 25.3.1999, sag C-65/99 P(R), Willeme mod Kommissionen, Sml. I, s. 1857;

kendelse afsagt af Rettens præsident den 9.8.2001, sag T-120/01, De Nicola mod EIB, Sml. Pers. I-A, s. 171, og II, s. 783, præmis 43). I det omfang formålet med en sag om foreløbige forholdsregler ikke er at sikre genoprettelsen af et tab, men at garantere fuld virkning af dommen i hovedsagen, må det, for så vidt angår det ikke-økonomiske tab, fastslås, at uopsættelighedsbetingelsen ikke er opfyldt.

b) Den skade, Al Barakaat International Foundation hævder at have lidt

- 118 Denne skade skulle bestå i, at det er umuligt for Al Barakaat International Foundation at udøve sin virksomhed som følge af anvendelsen af forordning nr. 2199/2001. Selv om det ikke bestrides, at Al Barakaat International Foundation har måttet indstille sin virksomhed som følge af forordning nr. 2199/2001, kan denne skade ikke anses for alvorlig, eftersom denne organisation ikke drives med økonomisk gevinst for øje. Hertil kommer, for så vidt som sagsøgernes argumentation måtte skulle forstås således, at skaden også består i, at det er umuligt for tredjemand at anvende det system til overførsel af midler, som den omhandlede organisation har oprettet, at det ikke er denne sagsøger, der lider en sådan skade. Det bemærkes, at eventuelle skader, som gennemførelsen af den anfægtede retsakt kan påføre andre parter end den begærende part, kun kan tages i betragtning af Retten i forbindelse med interesseafvejningen (kendelse afsagt af Rettens præsident den 30.6.1999, sag T-13/99, Pfizer Animal Health mod Rådet, Sml. II, s. 1961, præmis 136). Det skal også fastslås, at der end ikke er blevet henvist til den interesse for tredjemand, der her omhandles, i forbindelse med de interesser, der skal afvejes.

- 119 I lyset af det ovenfor anførte må det konkluderes, at uopsættelighedsbetingelsen ikke er opfyldt, således at begæringen om foreløbige forholdsregler ikke bør tages til følge; det er derfor uforholdsmæssigt at undersøge de andre betingelser.

På grundlag af disse præmisser
kender

RETTENS PRÆSIDENT

for ret:

- 1) Begæringen om foreløbige forholdsregler tages ikke til følge.
- 2) Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.

Således bestemt i Luxembourg den 7. maj 2002.

H. Jung

Justitssekretær

B. Vesterdorf

Præsident