

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

21. december 2011 \*

I sag C-27/09 P,

angående en appel i henhold til artikel 56 i statuten for Domstolen, iværksat den 19. januar 2009,

**Den Franske Republik** ved E. Belliard, G. de Bergues og A. Adam, som befuldmægtigede,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

**People's Mojahedin Organization of Iran**, Auvers-sur-Oise (Frankrig) ved avocat J.-P. Spitzer, D. Vaughan, QC, og barrister M.-E. Demetriou,

sagsøger i første instans,

\* Processprog: engelsk.

**Rådet for den Europæiske Union,**

sagsøgt i første instans,

**Europa-Kommissionen** ved S. Boelaert og P. Aalto, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient i første instans,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues (refererende dommer), K. Lenaerts og J.-C. Bonichot samt dommerne E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Arabadjiev og C. Toader,

generaladvokat: E. Sharpston  
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 8. september 2010,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. juli 2011,

afsagt følgende

## Dom

- 1 Den Franske Republik har i appelskriftet nedlagt påstand om ophævelse af den af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 4. december 2008 afsagte dom i sagen People's Mojahedin Organization of Iran mod Rådet (sag T-284/08, Sml. II, s. 3487, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten gav People's Mojahedin Organization of Iran (herefter »PMOI«) medhold i et søgsmål med påstand om annullation af Rådets afgørelse 2008/583/EF af 15. juli 2008 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme og om ophævelse af afgørelse 2007/868/EF (EUT L 188, s. 21, herefter »den anfægtede afgørelse«), for så vidt som den vedrører PMOI.

## Retsforskrifter

*De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 1373 (2001)*

- 2 Den 28. september 2001 vedtog De Forenede Nationers Sikkerhedsråd resolution 1373 (2001), hvori der fastlægges strategier til bekæmpelse af terrorisme med alle midler og navnlig bekæmpelse af finansiering af terrorisme. Resolutionens afsnit 1,

litra c), bestemmer bl.a., at alle stater uden ophold indefryser midler og andre finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer tilhørende personer, som begår eller forsøger at begå terrorhandlinger eller medvirker til eller fremmer begåelsen af sådanne handlinger, enheder, der ejes eller kontrolleres af sådanne personer, og personer og enheder, der handler på vegne af eller efter instruks fra sådanne personer og enheder.

- 3 Denne resolution fastsætter ikke en liste over personer, som disse restriktive foranstaltninger skal anvendes på.

*Fælles holdning 2001/931/FUSP*

- 4 Da Rådet for Den Europæiske Union fandt, at en handling fra Det Europæiske Fællesskabs side var nødvendig for at gennemføre resolution 1373 (2001), vedtog det den 27. december 2001 bl.a. fælles holdning 2001/931/FUSP om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme (EUT L 344, s. 93).
- 5 Denne fælles holdnings artikel 1, stk. 1, bestemmer:

»Denne fælles holdning finder i overensstemmelse med bestemmelserne i de følgende artikler anvendelse på personer, grupper og enheder, der er involveret i terrorhandlinger, og som er opført i bilaget.«

- 6 Artikel 1, stk. 2 og 3, i fælles holdning 2001/931 definerer henholdsvis, hvad der skal forstås ved »personer, grupper og enheder involveret i terrorhandlinger«, og »terrorhandling«.
- 7 Nævnte fælles holdnings artikel 1, stk. 4 og 6, bestemmer:

»4. Listen i bilaget udarbejdes på grundlag af præcise oplysninger eller forhold, der viser, at der er truffet en afgørelse af en kompetent myndighed over for de omhandlede personer, grupper og enheder, hvad enten der er indledt en undersøgelse eller en retsforfølgelse for en terrorhandling eller forsøg på at begå, deltage i eller lette gennemførelsen af en sådan handling, baseret på seriøse og troværdige beviser eller indicier, eller der er afsagt dom for sådanne handlinger. Personer, grupper og enheder, der er identificeret af FN's Sikkerhedsråd som værende forbundet med terrorisme, og som det har beordret sanktioner imod, kan opføres på listen.

I dette stykke forstås ved »kompetent myndighed« en judiciel myndighed, eller hvor judicielle myndigheder ikke har kompetence på det område, som dette stykke dækker, en tilsvarende kompetent myndighed på dette område.

[...]

6. Navnene på personer og enheder, der er opført på listen i bilaget, underkastes med regelmæssige mellemrum og mindst en gang hvert halve år en fornyet gennemgang for at sikre, at det stadig er berettiget at bevare deres navne på listen.«

- 8 PMOI blev tilføjet på listen i bilaget til fælles holdning 2001/931 ved Rådets fælles holdning 2002/340/FUSP af 2. maj 2002 om ajourføring af fælles holdning 2001/931 (EFT L 116, s. 75).
  
- 9 PMOI's opførelse på listen i bilaget til fælles holdning 2001/931 blev herefter opretholdt ved en række efterfølgende afgørelser, som blev vedtaget af Rådet i overensstemmelse med denne fælles holdnings artikel 1, stk. 6.

*Forordning (EF) nr. 2580/2001*

- 10 Den 27. december 2001 vedtog Rådet forordning (EF) nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme (EUT L 344, s. 70).
  
- 11 Femte betragtning til forordning nr. 2580/2001 har følgende ordlyd:

»Det er nødvendigt, at Fællesskabet træffer foranstaltninger for at gennemføre [...] aspekterne [vedrørende den fælles sikkerheds- og udenrigspolitik] af fælles holdning 2001/931/FUSP.«

12 Denne forordnings artikel 2 bestemmer:

»1. Med forbehold af artikel 5 og 6

- a) indefrysés alle midler, andre finansielle aktiver og økonomiske ressourcer, der tilhører, ejes eller besiddes af fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, som er opført på den i stk. 3 omhandlede liste
  
- b) må der hverken direkte eller indirekte stilles pengemidler, andre finansielle aktiver og økonomiske ressourcer til rådighed for eller til gavn for de fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, som er opført på den i stk. 3 omhandlede liste.

2. Det er forbudt at levere finansielle tjenesteydelser til eller til gavn for de fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, som er opført på den i stk. 3 omhandlede liste, jf. dog artikel 5 og 6.

3. Rådet udarbejder, reviderer og ændrer med enstemmighed den liste over personer, grupper og enheder, som denne forordning finder anvendelse på, i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 1, stk. 4, 5 og 6, i fælles holdning 2001/931/FUSP. [...]«

13 PMOI blev optaget på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste ved Rådets afgørelse 2002/334/EF af 2. maj 2002 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af afgørelse 2001/927/EF (EFT L 116, s. 33).

- 14 Herefter blev PMOI's opførelse på den nævnte liste opretholdt ved senere afgørelser, som blev vedtaget af Rådet i medfør af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001, herunder den anfægtede afgørelse.
- 15 PMOI blev slettet af den nævnte liste ved Rådets afgørelse 2009/62/EF af 26. januar 2009 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af afgørelse 2008/583/EF (EUT L 23, s. 25).
- 16 Femte betragtning til afgørelse 2009/62 er sålydende:

»På baggrund af den [appellerede] dom [...] er der en gruppe, der ikke er opført på listen over de personer, grupper og enheder, som forordning (EF) nr. 2580/2001 finder anvendelse på.«

- 17 Det er ubestridt, at den gruppe, som nævnes i denne betragtning, er PMOI.

### **Sagens baggrund**

- 18 Med hensyn til en fremstilling af den indledende baggrund for denne sag henvises til Rettens dom af 12. december 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet (sag T-228/02, Sml. II, s. 4665, præmis 1-26), og af 23. oktober 2008, People's Mojahedin Organization of Iran mod Rådet (sag T-256/07, Sml. II, s. 3019, præmis 1-37).

<sup>19</sup> I præmis 1, 2, 12 og 16 i dommen i sagen *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet* er følgende anført:

»1 Det fremgår af sagen, at [PMOI] blev oprettet i 1965 med det formål at erstatte shah-styret i Iran, senere mullah-styret, med et demokratisk styre. [PMOI] var medstifter af National Council of Resistance of Iran (NCRI), som er et organ, der definerer sig selv som den iranske »modstandsbevægelses eksilparlament«. På tidspunktet for de faktiske omstændigheder i sagen var [PMOI] sammensat af fem særskilte organisationer samt en uafhængig væbnet fraktion, der opererer i Iran. Ifølge [PMOI's] egne oplysninger har organisationen og dens medlemmer imidlertid udtrykkeligt indstillet alle militære aktiviteter efter juni 2001, og den har ikke længere nogen væbnet fraktion.

2 Ved [bekendtgørelse] af 28. marts 2001 opførte Secretary of State for the Home Department (indenrigsministeren, Det Forenede Kongerige, herefter »Home Secretary«) [PMOI] på listen over forbudte organisationer i henhold til Terrorism Act 2000 (lov af 2000 om terrorisme). [PMOI] har anlagt to parallelle sager til prøvelse af denne [bekendtgørelse], den ene som en [klage indgivet til] Proscribed Organisations Appeal Commission (klagenævn vedrørende forbudte organisationer, POAC) og den anden til prøvelse af afgørelsen ved High Court of Justice (England og Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court).

[...]

12 Ved dom af 17. april 2002 [afviste nævnte ret at antage det af PMOI anlagte søgsmål til prøvelse] af den [bekendtgørelse], som blev [udstedt] af Home Secretary den 28. marts 2001 [...], til [realitetsbehandling], idet den i det væsentlige antog,

at POAC var det rette forum til at høre [PMOI's] argumenter, herunder argumenterne om, at der er sket en tilsidesættelse af retten til at blive hørt.

[...]

16 Ved [afgørelse] af 15. november 2002 forkastede POAC den af [PMOI] iværksatte [klage] til prøvelse af Home Secretarys [bekendtgørelse] af 28. marts 2001 [...], idet det navnlig fandt, at det ikke var påkrævet, at der foretoges en forudgående høring af [PMOI], eftersom en sådan høring både ville være uigennemførlig og uønsket inden for rammerne af en lovgivning, der er rettet mod terrororganisationer. Ifølge denne [afgørelse] er der i medfør af ordningen i Terrorism Act rig mulighed for, at [PMOI's] standpunkter bliver hørt af POAC.«

20 Den senere baggrund for tvisten er sammenfattet som følger i den appellerede doms præmis 2-10:

»2 Ved dom af 7. maj 2008 afslog Court of Appeal (England & Wales), Det Forenede Kongerige, herefter »Court of Appeal«, at imødekomme en begæring fra [Home Secretary] om tilladelse til at indbringe en afgørelse for denne ret truffet af [POAC] den 30. november 2007, hvorved POAC tog en klage over Home Secretarys afgørelse af 1. september 2006, hvorved denne gav afslag på at ophæve forbuddet mod [PMOI] i dens egenskab af organisation involveret i terrorisme, til følge og pålagde Home Secretary at forelægge Det Forenede Kongeriges parlament et udkast til bekendtgørelse (Order), hvorved [PMOI] blev slettet af listen over forbudte organisationer i Det Forenede Kongerige i henhold til Terrorism Act 2000.

3 Ved denne afgørelse kvalificerede POAC bl.a. Home Secretarys konklusion i afgørelsen af 1. september 2006 med afslag på at ophæve forbuddet mod [PMOI], hvorefter denne på dette tidspunkt stadig var en organisation »involveret

i terrorisme« (concerned in terrorism) som omhandlet i Terrorism Act 2000, som »perverse« (fejlagtig). [...]

[...]

- 5 Ved førnævnte dom tiltrådte Court of Appeal POAC's bedømmelse. Desuden anførte denne ret, at de fortrolige oplysninger, som var fremlagt af Home Secretary, bestyrkede dens konklusion, hvorefter Home Secretary ikke med rimelighed havde kunnet antage, at PMOI havde til hensigt atter at involvere sig i terrorisme på et fremtidigt tidspunkt.
- 6 Ved bekendtgørelse af 23. juni 2008, som trådte i kraft den 24. juni 2008, slettede Home Secretary følgelig PMOI's navn af listen over organisationer, som var blevet forbudt i henhold til Terrorism Act 2000. Sletningen af listen blev godkendt af begge kamre i Det Forenede Kongeriges parlament.
- 7 Ved [den anfægtede afgørelse] bibeholdt Rådet ikke desto mindre bl.a. [PMOI's] navn på listen i bilaget til [forordning nr. 2580/2001] [...].
- 8 Femte betragtning til den anfægtede afgørelse, som ubestridt omhandler PMOI, har følgende ordlyd:

»I forbindelse med én gruppe har Rådet taget hensyn til, at den afgørelse fra en kompetent myndighed, der var begrundelsen for at opføre denne gruppe på listen, ikke har været gældende siden den 24. juni 2008. Rådet har imidlertid fået kendskab til nye elementer vedrørende denne gruppe. Rådet mener, at disse nye elementer gør det berettiget at opføre denne gruppe på listen.«

- 9 [PMOI] blev underrettet om den anfægtede afgørelse ved en skrivelse fra Rådet af 15. juli 2008 [...]. Heri anførte Rådet bl.a.:

»Rådet har på ny besluttet at opføre [PMOI] på listen [...] Rådet er bekendt med, at den afgørelse fra den kompetente myndighed, der udgjorde begrundelsen for at optage [PMOI] på listen, siden den 24. juni ikke længere er i kraft. Imidlertid har Rådet modtaget nye oplysninger, som er relevante for spørgsmålet om [PMOI's] opførelse på listen. Efter at have taget disse oplysninger i betragtning har Rådet besluttet, at [PMOI] atter bør opføres på nævnte liste. Rådet har derfor ændret begrundelsen i overensstemmelse hermed.«

- 10 I den begrundelse, som var vedlagt underretningen [...], anførte Rådet følgende:

»PMOI er en gruppe, som dannedes i 1965 med det oprindelige formål at vælte shahens styre. Dens medlemmer deltog således i elimineringen af adskillige tusind af det tidligere styres »agenter« og anses for at være blandt de ansvarlige for gidseltagningen på De Forenede Staters ambassade i Teheran. Mens den oprindeligt regnedes for at være blandt den islamiske revolutions mest radikale aktører, gik den under jorden og gennemførte en lang række aktioner mod det siddende styre i Teheran. Organisationen har således stået bag terrorattentater, [...]. Desuden er flere medlemmer af denne organisation, som har etableret sig i forskellige medlemsstater i Den Europæiske Union, genstand for retsforfølgning på grund af ulovlige aktiviteter med henblik på finansiering af deres aktiviteter. Disse handlinger falder ind under bestemmelserne i artikel 1, stk. 3, litra a), c), d) og f)-i), i fælles holdning 2001/931 og er blevet begået med de formål, som er nævnt i artikel 1, stk. 3, [nr.] i) og iii), i denne fælles holdning.

[PMOI] falder ind under artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001.

I april indledte parquet antiterroriste (anklagemyndighedens antiterrorafdeling) ved tribunal de grande instance de Paris en retslig forundersøgelse vedrørende »kriminelle personers deltagelse i en sammenslutning med henblik på forberedelse af terrorhandlinger« på grundlag af bestemmelserne i fransk ret i medfør af lov 96/647 af 22. juli 1996. Den efterforskning, som blev udført inden for rammerne af denne retslige forundersøgelse, førte til efterforskning mod formodede medlemmer af [PMOI] på grund af en række lovovertrædelser, som alle, direkte eller indirekte, stod i forbindelse med et kollektivt foretagende, som havde til formål at forårsage en alvorlig forstyrrelse af den offentlige orden gennem intimidering eller terror. Ud over nævnte sigtelser omfatter forundersøgelsen tillige »finansiering af en terrorgruppe« på grundlag af bestemmelserne i fransk ret i medfør af lov 2001/1062 af 15. november 2001 om sikkerhed i hverdagen.

Den 19. marts 2007 og den 13. november 2007 udfærdigede parquet antiterroriste de Paris begæring om yderligere undersøgelser rettet mod formodede medlemmer af [PMOI]. Denne retsforfølgning blev begrundet med behovet for at foretage undersøgelser vedrørende nye omstændigheder, som var fremkommet som et resultat af den efterforskning, der var blevet gennemført mellem 2001 og 2007. Den omfatter særligt »hvidvaskning af direkte eller indirekte udbytte af bedrageri begået mod særligt sårbare personer og bedrageri begået af en organiseret bande« med forbindelse til en terrororganisation på grundlag af bestemmelserne i fransk ret i medfør af lov 2003/706 af 2. august 2003.

Der blev som følge heraf truffet en afgørelse over for [PMOI] af en kompetent myndighed som omhandlet i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931.

Rådet bemærker, at denne retsforfølgning endnu ikke er afsluttet og i 2007 er blevet udvidet inden for rammerne af bekæmpelsen af finansieringstransaktioner

udført af terrorgrupper. Det er Rådets opfattelse, at grundene til optagelsen af [PMOI] på listen over personer og enheder, som er omfattet af de foranstaltninger, som er foreskrevet i artikel 2, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2580/2001, fortsat er gyldige.

På baggrund af disse omstændigheder har Rådet besluttet, at [PMOI] fortsat skal være omfattet af de foranstaltninger, som er foreskrevet i artikel 2, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2580/2001.««

### **Sagen for Retten og den appellerede dom**

<sup>21</sup> Ved stævning indlevet til Rettens Justitskontor den 21. juli 2008 anlagde PMOI et søgsmål med henblik på at opnå annullation af den anfægtede afgørelse og nedlagde herved følgende påstande:

— Den anfægtede afgørelse annulleres, for så vidt som den vedrører PMOI.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

<sup>22</sup> Den Franske Republik og Europa-Kommissionen fik tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Rådets påstande.

- 23 PMOI fremsatte i det væsentlige fem anbringender til støtte for annullationspåstanden. Det første anbringende vedrørte et åbenbart urigtigt skøn, det andet tilsidesættelse af artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931, af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og af bevisbyrdereglerne, det tredje vedrørte tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, det fjerde tilsidesættelse af retten til forsvar og begrundelsespligten og det femte magtmisbrug eller -fordrejning eller proceduremisbrug eller -fordrejning.
- 24 Hvad angår det fjerde anbringende om tilsidesættelse af retten til forsvar bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 36, at det var ubestridt, at Rådet vedtog den anfægtede afgørelse uden i forvejen at have underrettet PMOI om de nye oplysninger eller forhold, som efter Rådets opfattelse begrundede, at organisationen fortsat skulle være opført på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste, dvs. oplysningerne vedrørende den retslige forundersøgelse, som var blevet indledt af parquet antiterroriste ved tribunal de grande instance de Paris i april 2001, og de to begæringer om yderligere undersøgelser af marts og november 2007. Retten tilføjede, at Rådet så meget desto mindre havde givet PMOI mulighed for at fremsætte sine synspunkter herom forud for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.
- 25 Retten udledte heraf, i den anfægtede doms præmis 37, at det måtte fastslås, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget under tilsidesættelse af de principper, som Retten fastslog i bl.a. præmis 120, 126 og 131 i dommen i sagen Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet vedrørende overholdelsen af retten til forsvar.
- 26 Desuden undersøgte Retten, i den anfægtede doms præmis 39-44, for det første Rådets argument om, at denne institution var berettiget til at handle på denne måde på grund af den særlige situation, hvori den befandt sig i det foreliggende tilfælde, og særligt den hast, hvormed den anfægtede afgørelse måtte vedtages.

- 27 I denne henseende fastslog Retten i den appellerede doms præmis 40, at det på ingen måde var godtgjort, at var tale om en hastesag.
- 28 Retten bemærkede, at der var forløbet mere end to måneder mellem den 7. maj 2008, datoen for afsigelsen af Court of Appeals dom, hvorved Rådets mulighed for at støtte sig på Home Secretarys bekendtgørelse af 28. marts 2001 definitivt ophørte, og den 15. juli 2008, datoen for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, og Rådet havde ikke forklaret, hvorfor det ikke havde mulighed for straks efter den 7. maj 2008 at tage de nødvendige skridt med henblik på enten at slette PMOI af den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste eller fortsat at lade organisationen være opført på denne liste på grundlag af de nye oplysninger.
- 29 Retten fandt desuden, i den appellerede doms præmis 41, at selv om det lagdes til grund, at Rådet først modtog disse nye oplysninger i juni 2008, forklarede dette ikke, hvorfor disse oplysninger ikke straks kunne meddeles PMOI, hvis Rådet agtede her- efter at bruge dem imod organisationen.
- 30 Retten tilføjede, at selv om Rådet i sine bemærkninger i den sag, der gav anledning til dommen af 23. oktober 2008 i sagen People's Mojahedin Organization of Iran mod Rådet, udtrykkeligt tilkendegav sin hensigt om omgående at tage stilling til de »nye oplysninger«, som var kommet til dets kendskab, undlod denne institution at videre- give disse nye oplysninger til PMOI, uden at henvise til nogen form for materiel eller retlig umulighed i denne henseende, uanset at Retten ved dommen i sagen Organi- sation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet havde annulleret en af Rådets tidligere afgørelser med netop den begrundelse, at der ikke var sket en sådan forud- gående videregivelse af oplysninger.
- 31 I den appellerede doms præmis 42 bemærkede Retten, at hverken Court of Appeals dom af 7. maj 2008 eller Home Secretarys bekendtgørelse af 23. juni 2008 havde nogen automatisk og umiddelbar retsvirkning for Rådets afgørelse 2007/868/EF af 20. december 2007 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og

om ophævelse af afgørelse 2007/445/EF (EUT L 340, s. 100), som var gældende på daværende tidspunkt, idet denne afgørelse på grund af princippet om, at der gælder en formodning for, at EU-retsakter er gyldige, fortsat var i kraft med lovkraft, så længe den ikke var blevet trukket tilbage, annulleret under et annulationsøgsmål eller erklæret ugyldig som følge af en præjudiciel forelæggelse eller en ulovlighedsindsigelse.

- 32 Retten forkastede for det andet Rådets argument om, at den begrundelse, som var blevet meddelt PMOI, gjorde det muligt at overholde dennes ret til forsvar.
- 33 I denne henseende fastslog Retten, i den appellerede doms præmis 46, at denne argumentation skyldtes en forveksling af garantien for retten til forsvar inden for rammerne af en administrativ procedure, og den, der følger af retten til effektiv domstolsprøvelse af en bebyrdende retsakt, som er blevet vedtaget ved afslutningen af denne procedure.
- 34 Retten konkluderede herefter i den appellerede doms præmis 47, at det fjerde anbringende skulle tages til følge, og at den anfægtede afgørelse derfor måtte annulleres, for så vidt som den vedrører PMOI.
- 35 I den appellerede doms præmis 48 bemærkede Retten, at selv om den på denne baggrund fandt det ufornuddent at tage stilling til de andre anbringender til støtte for søgsmålet, ville den ikke desto mindre gennemgå det andet og det tredje anbringende på grund af deres betydning i relation til den grundlæggende ret til en effektiv domstolsbeskyttelse.
- 36 Med hensyn til disse anbringender konkluderede Retten i den appellerede doms præmis 78, dels at det ikke var tilstrækkeligt godtgjort, at den anfægtede afgørelse var blevet vedtaget i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 og artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001, dels at selve om-

stændighederne ved dens vedtagelse indebar en tilsidesættelse af PMOI's grundlæggende ret til en effektiv domstolsprøvelse.

- 37 Følgelig fastslog Retten i den appellerede doms præmis 79, at det andet og det tredje anbringende skulle tages til følge.

### **Parternes påstande i appelsagen**

- 38 Den Franske Republik har i appelskriftet nedlagt følgende påstande:

- Den appellerede dom ophæves.
  
- Domstolen træffer selv afgørelse i sagen og frifinder Rådet for den af PMOI nedlagte annullationspåstand, eller den hjemviser sagen til Retten.

- 39 PMOI har nedlagt følgende påstande:

- Appellen afvises.
  
- Subsidiært: Det fastslås, at det er uforholdende at tage stilling til appellen.

- Mere subsidiært: Appellen forkastes.
  
- Appellanten tilpligtes under alle omstændigheder at betale PMOI's omkostninger.

## **Om appellen**

- <sup>40</sup> Den Franske Republik har fremsat tre anbringender om retlige fejl begået af Retten ved bedømmelsen af henholdsvis principperne vedrørende retten til forsvar, af artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 og af principperne vedrørende retten til en effektiv domstolsbeskyttelse.

### *Formaliteten med hensyn til appellen*

#### Parternes argumenter

- <sup>41</sup> PMOI har henvist til, at den anfægtede afgørelse er blevet ophævet og erstattet af afgørelse 2009/62, hvorefter PMOI ikke længere er opført på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste, og gjort gældende, at Den Franske Republik ikke har nogen interesse i at opretholde den foreliggende appel, hvorfor den bør afvises. OMPI har subsidiært gjort gældende, at Domstolen bør afslå at træffe afgørelse vedrørende appellen, fordi den ikke har nogen genstand.

42 Den Franske Republik er af den opfattelse, at appellen kan antages til realitetsbehandling, og har i denne henseende navnlig gjort gældende, at den i medfør af artikel 56, stk. 3, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol ikke skal godtgøre, at der foreligger en retlig interesse.

### Domstolens bemærkninger

43 Ifølge fast retspraksis forudsætter en retlig interesse hos appellanten, at appellen gennem sit resultat kan tilføre den part, der har iværksat den, en fordel (jf. bl.a. dom af 3.9.2009, sag C-535/06 P, Moser Baer India mod Rådet, Sml. I, s. 7051, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

44 Eftersom Den Franske Republik indtrådte i sagen for Retten, følger det af artikel 56, stk. 2, i statutten for Domstolen, at denne medlemsstat kan iværksætte appel, også selv om den af Retten truffne afgørelse ikke berører den umiddelbart.

45 Det fremgår desuden af samme artikels stk. 3, at medlemsstaterne, uanset om de var parter i sagen i første instans, ikke skal godtgøre, at de har en interesse i sagen, for at kunne appellere en af Retten afsagt dom (dom af 8.7.1999, sag C-49/92 P, Kommissionen mod Anic Partecipazioni, Sml. I, s. 4125, præmis 171).

46 I øvrigt er det, i modsætning til hvad PMOI har gjort gældende, ikke korrekt, at denne sag ikke længere har nogen genstand, fordi den anfægtede afgørelse, i medfør af hvilken PMOI var opført på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste, er blevet ophævet og afløst af afgørelse 2009/62, i medfør af hvilken PMOI, under henvisning til den appellerede dom, ikke længere er opført på den ajourførte version af denne liste.

- 47 Hvis Domstolen skulle tage appellen til følge og frifinde Rådet i det af PMOI anlagte søgsmål med påstand om annullation af den anfægtede afgørelse, ville det således dels følge heraf, som Den Franske Republik med rette har anført, at denne afgørelse atter ville blive indført i Unionens retsorden for så vidt angår perioden fra den 16. juli 2008, datoen for den anfægtede afgørelses ikrafttrædelse, og den 27. januar 2009, datoen for ikrafttrædelsen af afgørelse 2009/62, hvorved den anfægtede afgørelse, uden tilbagevirkende kraft, blev ophævet, og PMOI's navn blev slettet af den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste.
- 48 Dels ses det ikke at være en konsekvens af vedtagelsen af afgørelse 2009/62, at tvisten mellem parterne er bragt til ophør, og at appellen af denne grund ikke længere skulle have nogen genstand (jf. analogt bl.a. kendelse af 1.12.2004, sag C-498/01 P, KHIM mod Zapf Creation, Sml. I, s. 11349, præmis 12).
- 49 Den Franske Republik har således fastholdt, at opførelsen ved den anfægtede afgørelse af PMOI på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste var begrundet, og har desuden gjort gældende for Domstolen, at den fortsat har en interesse i, at de fejl, som Retten har begået i den appellerede dom, fastslås af Domstolen, med henblik på at kunne anmode Rådet om på ny at optage PMOI på denne liste.
- 50 Da appellen på denne baggrund ikke kan anses for ikke længere at have nogen genstand, tilkommer til Domstolen at træffe afgørelse med hensyn til denne.

*Realiteten*

Det første anbringende om en retlig fejl begået ved bedømmelsen af principperne vedrørende retten til forsvar

## — Parternes argumenter

- 51 Den Franske Republik har kritiseret Retten for, i den appellerede doms præmis 37, at have fastslået, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget under tilsidesættelse af principperne vedrørende retten til forsvar, eftersom Rådet vedtog denne afgørelse uden i forvejen at have underrettet PMOI om de nye oplysninger eller forhold, som efter Rådets opfattelse begrundede, at organisationen fortsat skulle være opført på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste.
- 52 Det fremgår af Domstolens praksis, at der findes undtagelser til kravet om en forudgående meddelelse om en indefrysning af midler, særligt i tilfælde af en oprindelig indefrysning, når en sådan meddelelse er til skade for effektiviteten af sådanne restriktive foranstaltninger (dom af 3.9.2008, forenede sager C-402/05 P og C-415/05 P, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 6351, præmis 339-341).
- 53 Den Franske Republik har anført, at der på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse klart forelå en fare for at afbryde den indefrysning af midler, der fandt anvendelse på PMOI, og dermed en risiko for at skade effektiviteten af en sådan foranstaltning.

- 54 Siden Home Secretary ved bekendtgørelse af 23. juni 2008, som trådte i kraft den følgende dag, havde slettet PMOI's navn fra listen over organisationer, som var forbudt i henhold til Terrorism Act 2000, havde Home Secretarys bekendtgørelse af 28. marts 2001, som var den afgørelse truffet af en kompetent myndighed, der lå til grund for afgørelse 2007/868, ikke længere kunnet tjene som grundlag for PMOI's opførelse på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste, idet der ville være tale om en tilsidesættelse af artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931.
- 55 Den Franske Republik har tilføjet, at selv om den nævnte bekendtgørelse af 23. juni 2008 ikke havde nogen automatisk og umiddelbar retsvirkning for afgørelse 2007/868, kunne Rådet ikke desto mindre ikke lade en situation, hvor nævnte afgørelse ikke havde noget grundlag, fortsætte, men måtte snarest muligt drage konsekvenserne heraf.
- 56 Eftersom Rådet den 9. juni 2008 havde modtaget nye oplysninger fra de franske myndigheder, nemlig om den retslige forundersøgelse, som var blevet indledt den 9. april 2001 mod 17 formodede medlemmer af PMOI, og sigtelsen af 24 personer, som ifølge disse myndigheder begrundede deres anmodning om, at PMOI blev opført på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste, måtte Rådet, for at sikre effektiviteten af sanktionerne, undgå enhver afbrydelse af indefrysningen af midler og følgelig så hurtigt som muligt vedtage en ny afgørelse, hvorved PMOI blev opført på denne liste.
- 57 Den Franske Republik har desuden henvist til, at Rådet ved udgangen af juni 2008 i medfør af artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931 var forpligtet til så hurtigt som muligt at foretage en fornyet gennemgang af den nævnte liste, således som den var blevet fastsat ved afgørelse 2007/868.

58 PMOI har gjort gældende, at Retten i den appellerede dom med rette forkastede denne argumentation fra Rådet, som det nu har gentaget i appelsagen, idet den navnlig fastslog, at Rådet under de i nærværende sag foreliggende omstændigheder ikke var berettiget til at undlade at give organisationen en forudgående meddelelse om de omhandlede nye oplysninger med den begrundelse, at der ellers ville have været en risiko for en afbrydelse af indefrysningen af PMOI's midler. Rettens bedømmelse var desuden baseret på faktiske omstændigheder, som ikke kan anfægtes inden for rammerne af en appelsag.

— Domstolens bemærkninger

59 I den appellerede doms præmis 36 og 37 fastslog Retten, at Rådet ved at have vedtaget den anfægtede afgørelse uden i forvejen at have underrettet PMOI om de nye oplysninger eller forhold, som efter Rådets opfattelse begrundede, at organisationen fortsat skulle være opført på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste, og så meget desto mere ved ikke at have givet PMOI mulighed for at fremsætte sine synspunkter herom forud for vedtagelsen af denne afgørelse, tilsidesatte principperne om overholdelsen af retten til forsvar, som Retten bl.a. havde fastslået i præmis 120, 126 og 131 i dommen i sagen *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet*.

60 De principper, som Retten herved henviste til, og som ikke er blevet anfægtet af Den Franske Republik, fremgår ligeledes af Domstolens praksis (jf. vedrørende Rådets forordning (EF) nr. 881/2002 af 27. maj 2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban, og om ophævelse af Rådets 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 (EFT L 139, s. 9) dommen i sagen *Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen*, præmis 338-341).

- 61 I denne henseende skal der henvises til, at Rådet, når der er tale om en oprindelig afgørelse om indefrysning af midler, ikke er forpligtet til at give den omhandlede person eller enhed en forudgående meddelelse om de grunde, hvorpå denne institution har til hensigt at basere optagelsen af navnet på denne person eller enhed på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste. En sådan foranstaltning skal således, for at dens effektivitet ikke skal bringes i fare, i sagens natur kunne drage fordel af en overraskelseseffekt og finde anvendelse med øjeblikkelig virkning. I et sådant tilfælde er det principielt tilstrækkeligt, at institutionen giver den omhandlede person eller enhed meddelelse om grundene og adgang til at blive hørt samtidig med eller umiddelbart efter vedtagelsen af afgørelsen.
- 62 Hvor der er tale om en efterfølgende afgørelse om indefrysning af midler, hvorved navnet på en person eller en enhed, der allerede er opført på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste, opretholdes på denne liste, er denne overraskelseseffekt ikke længere nødvendig for at sikre foranstaltningens effektivitet, således at der forud for vedtagelsen af en sådan afgørelse principielt skal gives den omhandlede person eller enhed meddelelse om, hvilke omstændigheder der lægges til den pågældende til last, samt lejlighed til at blive hørt.
- 63 I den appellerede dom anvendte Retten disse principper på det foreliggende tilfælde og udledte heraf med rette, at eftersom PMOI's navn ved den anfægtede afgørelse blev opretholdt på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste, på hvilken organisationen havde været opført siden den oprindeligt blev optaget på listen den 3. maj 2002 i medfør af afgørelse 2002/334, kunne Rådet ikke, som det gjorde i det foreliggende tilfælde, give meddelelse om de nye omstændigheder, som blev lagt PMOI til last, samtidig med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse. Rådet skulle ubetinget have sikret overholdelsen af PMOI's ret til forsvar, dvs. retten til at blive underrettet om de omstændigheder, der blev lagt organisationen til last, og retten til at blive hørt, forud for vedtagelsen af denne afgørelse.
- 64 I denne henseende skal det fremhæves, således som generaladvokaten har anført i punkt 103 i forslaget til afgørelse, at den beskyttelse, der gives med kravet om underretning om de belastende omstændigheder og retten til at fremsætte bemærkning-

ger før vedtagelsen af en foranstaltning som den anfægtede afgørelse, der udløser anvendelsen af restriktive foranstaltninger, er et grundlæggende element, som er af afgørende betydning for retten til forsvar. Dette er så meget desto mere tilfældet, som sådanne foranstaltninger har en betydelig indvirkning på de omhandlede personers og grupperes rettigheder og friheder.

<sup>65</sup> Reglen om, at en adressat for en bebyrdende afgørelse skal have lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger, før afgørelsen træffes, har således til formål, at den kompetente myndighed sættes i stand til at tage fornødent hensyn til alle relevante forhold. For at sikre en effektiv beskyttelse af den nævnte adressat har reglen bl.a. til formål, at den pågældende kan rette en fejl eller gøre sådanne forhold med hensyn til dennes personlige situation gældende, som taler for, at afgørelsen træffes, ikke træffes eller træffes med et nærmere bestemt indhold (jf. i denne retning dom af 18.12.2008, sag C-349/07, Soprope, Sml. I, s. 10369, præmis 49).

<sup>66</sup> Denne grundlæggende ret til overholdelse af retten til forsvar under en procedure, der går forud for vedtagelsen af en restriktiv foranstaltning som den anfægtede afgørelse, er i øvrigt udtrykkeligt fastsat i artikel 41, stk. 2, litra a), i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som artikel 6, stk. 1, TEU anerkender som havende samme juridiske værdi som traktaterne.

<sup>67</sup> Selv om der, som bemærket i denne doms præmis 61, kan gøres en undtagelse fra den nævnte grundlæggende rettighed for så vidt angår oprindelige afgørelser om indefrysning af midler, er dette begrundet i hensynet til at sikre effektiviteten af indefrysninger og i sidste ende i tvingende hensyn vedrørende sikkerhed eller varetagelse af Unionens og dens medlemsstaters internationale forbindelser (jf. i denne retning dommen i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, præmis 342).

- 68 I den appellerede doms præmis 39-44 gennemgik Retten ikke desto mindre Rådets argumentation, hvorefter denne institution var berettiget til at give meddelelse om de nye omstændigheder, som blev lagt PMOI til last, samtidig med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse og ikke forud for denne, uanset den omstændighed, at der ikke var tale om en oprindelig afgørelse om indefrysning af midler, på grund af den særlige situation, hvori denne institution befandt sig i det foreliggende tilfælde, nærmere bestemt den hast, hvormed den anfægtede afgørelse måtte vedtages.
- 69 Denne argumentation er i det væsentlige blevet gentaget af Den Franske Republik under appelsagen.
- 70 Retten fandt imidlertid, dels at Rådet fra den 7. maj 2008, datoen for afsigelsen af Court of Appeals dom, definitivt ikke længere havde mulighed for at støtte sig på Home Secretarys bekendtgørelse af 28. marts 2001 som en afgørelse truffet af en kompetent myndighed som omhandlet i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 med henblik på fortsat at lade PMOI være opført på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste. Desuden efterkom Home Secretary denne dom ved bekendtgørelse af 23. juni 2008, som trådte i kraft den følgende dag, ved at slette PMOI af listen over organisationer, som var forbudt i medfør af Terrorism Act 2000.
- 71 Dels er det ubestridt, at Rådet den 9. juni 2008 fra Den Franske Republik modtog nye oplysninger vedrørende retsforfølgning af formodede medlemmer af PMOI, som var indledt i Frankrig, som denne medlemsstat anså for at kunne begrunde, at denne organisation fortsat skulle være opført på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste.
- 72 Herved bemærkes, at Rådet dermed inden for en meget kort frist skulle undersøge disse nye oplysninger med henblik på at afgøre, om de kunne udgøre en afgørelse truffet af en kompetent myndighed som omhandlet i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931, som kunne begrunde, at PMOI fortsat skulle være opført på den nævnte liste, eller om denne gruppe straks skulle fjernes fra denne liste.

- 73 Som Den Franske Republik har gjort gældende, kunne Rådet ganske vist, i det mindste fra den 24. juni 2008, ikke lade en situation, hvor afgørelse 2007/868 ikke havde noget grundlag, fortsætte, men måtte snarest muligt drage konsekvenserne heraf. Ikke desto mindre havde hverken Court of Appeals dom af 7. maj 2008 eller Home Secretarys bekendtgørelse af 23. juni 2008, som denne medlemsstat i øvrigt har medgivet, og Retten med rette bemærkede i den appellerede doms præmis 42, nogen automatisk og umiddelbar retsvirkning for afgørelse 2007/868, som fandt anvendelse på daværende tidspunkt.
- 74 Denne sidstnævnte afgørelse var således fortsat i kraft på grund af formodningen for, at retsakter, der udstedes af Unionens institutioner, er lovlige, som ifølge Domstolens faste praksis indebærer, at de afføder retsvirkninger, så længe de ikke er blevet trukket tilbage, annulleret under et annulationssøgsmål eller erklæret ugyldige som følge af en præjudiciel forelæggelse eller en ulovlighedsindsigelse (jf. bl.a. dom af 12.2.2008, sag C-199/06, CELF og ministre de la Culture et de la Communication, Sml. I, s. 469, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).
- 75 Det følger heraf, at Retten, også henset til den grundlæggende betydning, som retten til forsvar — som bemærket i denne doms præmis 64 og 65 — skal tillægges i den procedure, der går forud for vedtagelsen af en afgørelse som den anfægtede afgørelse, ikke begik en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 39 og 43 fastslog, at Rådet ikke havde godtgjort, at den anfægtede afgørelse skulle vedtages med en sådan hast, at det var umuligt for denne institution at give PMOI meddelelse om de nye omstændigheder, som blev lagt organisationen til last, og at give denne mulighed for at blive hørt forud for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.
- 76 Det følger af de ovenstående betragtninger, at det første anbringende ikke kan tages til følge.

## Om det andet og det tredje anbringende

- 77 Det andet og det tredje anbringende om henholdsvis tilsidesættelse af artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 og en retlig fejl begået ved bedømmelsen af principperne vedrørende retten til en effektiv domstolsbeskyttelse er rettet mod den appellerede doms anden del, i hvilken Retten gennemgik det andet og tredje anbringende, som PMOI havde fremsat for den, og tog disse til følge.
- 78 I denne henseende må det fastslås, at Retten efter i den appellerede doms præmis 47 at have fastslået, at den anfægtede afgørelse måtte annulleres på grund af en tilsidesættelse af PMOI's ret til forsvar, i samme doms præmis 48 anførte, at selv om det på denne baggrund ikke var nødvendigt at tage stilling til de andre anbringender til støtte for søgsmålet, ville Retten ikke desto mindre gennemgå det andet og det tredje anbringende, som var fremsat for den, på grund af deres betydning i relation til den grundlæggende ret til en effektiv domstolsbeskyttelse.
- 79 Ifølge fast praksis forkaster Domstolen imidlertid uden videre anbringender rettet mod præmisser, der for fuldstændighedens skyld er anført i en dom afsagt af Retten, fordi disse ikke kan føre til dens ophævelse og dermed er uden betydning for sagens afgørelse (jf. bl.a. dom af 2.9.2010, sag C-399/08 P, Kommissionen mod Deutsche Post, Sml. I, s. 7831, præmis 75, og af 29.3.2011, sag C-96/09 P, Anheuser-Busch mod Budějovický Budvar, Sml. I, s. 2131, præmis 211 og den deri nævnte retspraksis).
- 80 På denne baggrund må det fastslås, at det andet og tredje anbringende er uden betydning for sagens afgørelse.
- 81 Da ingen af de af Den Franske Republik fremsatte anbringender er blevet taget til følge, bør appellen forkastes.

## Sagens omkostninger

- <sup>82</sup> I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, der i henhold til procesreglementets artikel 118 finder anvendelse på appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Den Franske Republik har tabt sagen, og PMOI har nedlagt påstand om, at den tilpligtes at betale sagens omkostninger, bør det pålægges Den Franske Republik at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) **Appellen forkastes.**
  
- 2) **Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter