



# Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
P. MENGOZZI  
fremsat den 29. november 2011<sup>1</sup>

**Sag C-376/10 P**

**Pye Phyo Tay Za  
mod**

**Rådet for Den Europæiske Union**

»Appel — restriktive foranstaltninger over for Burma/Myanmar — appellantens opførelse på listen over personer, grupper og enheder, som disse bestemmelser finder anvendelse på«

## Indhold

I – Tvistens baggrund og den appellerede dom .....	2
II – Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande .....	5
III – Retlig vurdering .....	5
A – Det første anbringende om urigtig retsanvendelse i forbindelse med fortolkningen af den omtvistede forordnings retsgrundlag .....	6
1. Parternes argumenter .....	6
2. Bedømmelse .....	7
B – Det tredje anbringende om tilsidesættelse af retten til forsvar .....	11
1. Parternes argumenter .....	11
2. Bedømmelse .....	13
a) Det indledende spørgsmål om, hvorvidt retten til forsvar kan påberåbes .....	13
b) Den påståede tilsidesættelse af retten til forudgående meddelelse af begrundelsen og retten til forudgående høring (det tredje anbringendes første led) .....	15

<sup>1</sup> — Originalsprog: fransk.

c) Den påståede tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse (det tredje anbringendes andet led) .....	17
d) Spørgsmålet om underretning (det tredje anbringendes tredje led) .....	19
C – Det andet anbringende om tilsidesættelse af forpligtelsen til at begrunde den omtvistede forordning .....	19
1. Parternes argumenter .....	19
2. Bedømmelse .....	20
D – Det fjerde og sidste anbringende om tilsidesættelse af ejendomsretten og proportionalitetsprincippet .....	22
1. Parternes argumenter .....	22
2. Bedømmelse .....	22
IV – Søgsmålet for Retten .....	24
V – Sagens omkostninger .....	24
VI – Forslag til afgørelse .....	25

1. Den foreliggende appel er iværksat af Pye Phyo Tay Za (herefter også »appellanten«), der er burmesisk statsborger, med påstand om ophævelse af dommen i sagen Tay Za mod Rådet<sup>2</sup> (herefter »den appellerede dom«), hvorved Den Europæiske Unions Ret forkastede appellants påstand om annullation af Rådets forordning (EF) nr. 194/2008 af 25. februar 2008 om forlængelse og styrkelse af de restriktive foranstaltninger over for Burma/Myanmar og ophævelse af forordning (EF) nr. 817/2006<sup>3</sup> (herefter »den omtvistede forordning«), i det omfang appellants navn er opført på listen over personer, som forordningen finder anvendelse på.

2. Domstolen anmodes om at fastlægge, under hvilke betingelser en sanktionsordning, som Rådet for Den Europæiske Union har indført mod et tredjeland, kan rettes mod fysiske personer, og hvor tæt disse personers tilknytning til styret skal være. Appelsagen rejser således en række vigtige spørgsmål, bl.a. om de garantier, som personer, der er berørt af en foranstaltning om indefrysning af midler, i medfør af EU's retsorden har for at kunne gøre retten til forsvar gældende i en sådan forbindelse.

## I – Tvistens baggrund og den appellerede dom

3. De relevante retsfor skrifter er nærmere beskrevet i præmis 1 ff. i den appellerede dom.

2 — Dom af 19.5.2010, sag T-181/08, Sml. II, s. 1965.

3 — EUT L 66, s. 1.

4. Den foreliggende tvist udspringer af den indsats, som EU siden 1996 har gjort i forhold til Unionen Myanmar<sup>4</sup>. Baggrunden for EU's indsats var dette tredjeland manglende fremskridt hen imod demokratisering og den fortsatte krænkelse af menneskerettighederne. De restriktive foranstaltninger, der blev iværksat på EU-plan, er ikke blot løbende blevet forlænget, men også styrket. Rådet besluttede således at indefryse pengemidler og økonomiske ressourcer (herefter »midler«) tilhørende personer, der formulerer, iværksætter eller nyder godt af politikker, som hindrer overgangen til demokrati<sup>5</sup>. Listen over de personer, der var omfattet af foranstaltningerne om indefrysning af midler, indeholdt derfor først og fremmest navne på militærfolk.

5. Den oprindelige fælles holdning blev ophævet ved Rådets fælles holdning 2003/297/FUSP af 28. april 2003 vedrørende Burma/Myanmar<sup>6</sup> med henblik på at indføre en mere omfattende sanktionsordning. Hensigten med de sanktioner, der blev fastsat, var således at ramme yderligere medlemmer af militærregimet, regimets økonomiske interesser og andre personer, der formulerer, iværksætter eller nyder godt af politikker, som hindrer overgangen til demokrati. Sanktionerne blev udvidet til at omfatte familiemedlemmer til de anførte personer<sup>7</sup>, uden at deres navne fremgik af listen i bilaget til den fælles holdning. På grundlag af denne fælles holdning traf Rådet afgørelse 2003/907/FUSP af 22. december 2003 om gennemførelse af fælles holdning 2003/297<sup>8</sup>, hvor appellants fulde navn og fødselsdato for første gang var anført i bilaget.

6. Efter denne afgørelse fulgte Rådets fælles holdning 2004/423/FUSP af 26. april 2004 om forlængelse af de restriktive foranstaltninger over for Burma/Myanmar<sup>9</sup>, som ud over at opregne medlemmer af militærregimet og personer, som Rådet anså for at have tilknytning til regimet, også indeholdt tre spalter med titlen »Ægtefælle«, »Børn« og »Børnebørn«. Den del af bilaget, der vedrørte »[p]ersoner, der drager fordel af regeringens økonomiske politik«, indeholdt bl.a. appellants fars og dennes ægtefælles navne og navne på tre børn, heriblandt appellanten. I Rådets fælles holdning 2005/340/FUSP af 25. april 2005 om forlængelse af de restriktive foranstaltninger over for Burma/Myanmar og om ændring af fælles holdning 2004/423<sup>10</sup> var appellanten og hans far og dennes hustru igen opført på listen<sup>11</sup>.

7. I erkendelse af de manglende fremskridt i retning af national forsoning, overholdelse af menneskerettigheder og demokrati ændrede eller forlængede Rådet løbende de restriktive foranstaltninger, der var truffet over for Unionen Burma, bl.a. i forbindelse med fælles holdning 2007/248/FUSP<sup>12</sup>, 2007/750/FUSP<sup>13</sup> og 2008/349/FUSP<sup>14</sup>.

4 — EU's første initiativ var fælles holdning 96/635/FUSP af 28.10.1996 fastlagt af Rådet i henhold til artikel J.2 i traktaten om Den Europæiske Union vedrørende Burma/Myanmar (EFT L 287, s. 1). I det følgende vil jeg for nemheds skyld benytte betegnelsen »Burma«, med mindre der henvises til den præcise titel på en retsakt.

5 — Rådets fælles holdning om forlængelse af gyldigheden af og om ændring af fælles holdning 96/635 (EFT L 122, s. 1).

6 — EUT L 106, s. 36.

7 — Jf. tredje betragtning til og artikel 9 i fælles holdning 2003/297.

8 — EUT L 340, s. 81.

9 — EUT L 125, s. 61.

10 — EUT L 108, s. 88.

11 — Appellants to brødre, hvis navne var opført på listen i bilaget til fælles holdning 2004/423, var ikke nævnt i fælles holdning 2005/340. Til gengæld var navnet på en farbror til appellanten (jf. punkt J2a i bilag I til fælles holdning 2005/340) blevet tilføjet.

12 — Rådets fælles holdning af 23.4.2007 om forlængelse af de restriktive foranstaltninger over for Burma/Myanmar (EUT L 107, s. 8). Appellants farbrors kone er for første gang nævnt på listen over personer, hvis aktiver skal indefrys.

13 — Rådets fælles holdning af 19.11.2007 om ændring af fælles holdning 2006/318/FUSP om forlængelse af de restriktive foranstaltninger over for Burma/Myanmar (EUT L 308, s. 1). Appellants farfar og hans fars selskab er for første gang nævnt på listen i bilaget til fælles holdning 2007/750.

14 — Rådets fælles holdning af 29.4.2008 om forlængelse af de restriktive foranstaltninger over for Burma/Myanmar (EUT L 116, s. 57).

8. Ifølge artikel 5, stk. 1, i Rådets fælles holdning 2006/318/FUSP af 27. april 2006 om forlængelse af de restriktive foranstaltninger over for Burma/Myanmar (EUT L 116, s. 77), som ændret ved fælles holdning 2007/750, »[indefryses] [a]lle pengemidler og økonomiske ressourcer, der tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af de enkelte medlemmer af Burmas/Myanmars regering, og som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af de fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer med tilknytning til dem, der er opført på listen i bilag II«.

9. Bilag II til fælles holdning 2006/318, som ændret ved fælles holdning 2008/349, nævner under afsnit J, »Personer, der drager fordel af regeringens økonomiske politik, og andre personer med tilknytning til regimet«, appellants navn (J1c) og fødselsdato, og det oplyses, at han er søn af Tay Za, der selv er opført under punkt J1a. Appellants fars hustru er også opført på listen (J1b), og det samme er appellants farmor (J1e). Hvad angår appellants far fremgår det bl.a. af identifikationsoplysningerne, at han er administrerende direktør for selskabet Htoo Trading Co.

10. For så vidt som gennemførelsen af de restriktive foranstaltninger, der var fastsat som led i de ovenfor nævnte fælles holdninger, bl.a. i forbindelse med indefrysningen af midler, henhørte under Det Europæiske Fællesskabs kompetence, vedtog Rådet en række retsakter for at gennemføre disse fælles holdninger. Den omtvistede forordning, som har til formål at gennemføre de restriktive foranstaltninger, der er fastsat i fælles holdning 2006/318 og 2007/750, er en af disse retsakter. Den omtvistede forordning blev vedtaget med hjemmel i artikel 60 EF og 301 EF. Den trådte i kraft på dagen for offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*, dvs. den 10. marts 2008.

11. Det bestemmes i den omtvistede forordnings artikel 11, stk. 1, at »[a]lle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører eller ejes, besiddes eller kontrolleres af de enkelte medlemmer af Burmas/Myanmars regering og fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer med tilknytning til dem, jf. listen i bilag VI, indefryses«.

12. I den omtvistede forordnings artikel 12 og 13 præciseres de betingelser, hvorunder det kan tillades, at pengemidler eller økonomiske ressourcer undtagelsesvis og i et begrænset antal tilfælde stilles til rådighed, frigives eller anvendes.

13. Bilag VI til den omtvistede forordning har overskriften »Liste over medlemmerne af Burmas/Myanmars regering og de personer, enheder og organer, der er knyttet til dem, jf. artikel 11«.

Under afsnit J opregnes de personer, der »drager fordel af regeringens økonomiske politik«<sup>15</sup>. Appellants fars navn optræder i punkt J1a. Appellanten er nævnt i punkt J1c. Det præciseres i identifikationsoplysningerne, at han er søn af Tay Za (J1a). Hans fødselsdato og køn er også oplyst. Navnene på appellants far, farens hustru og appellants farmor optræder ligeledes i afsnit J i bilag VI til den omtvistede forordning<sup>16</sup>.

14. Den 11. marts 2008 offentliggjorde Rådet en meddelelse til de personer og enheder, som er opført på de lister, der er omhandlet i den omtvistede forordnings artikel 7, 11 og 15<sup>17</sup>.

15. Bilag VI til den omtvistede forordning blev ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 353/2009 af 28. april 2009<sup>18</sup>. Denne ændring berørte dog ikke oplysningerne om appellanten, som blev optaget uændret.

15 — Efter ikrafttrædelsen af Kommissionens forordning (EF) nr. 385/2008 af 29.4.2008 (EUT L 116, s. 5), der ændrede den omtvistede forordning, omhandler bilag VI's afsnit J »[p]ersoner, der drager fordel af regeringens økonomiske politik, og andre personer med tilknytning til regimet«.

16 — Henholdsvis i punkt J1b, J1d og J1e.

17 — EUT C 65, s. 12.

18 — EUT L 108, s. 20.

16. Pye Phyto Tay Za anlagde ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 16. maj 2008 sag med påstand om annullation af den omtvistede forordning, hvilket han senere ændrede<sup>19</sup> til en påstand om, at Retten annullerede den omtvistede forordning, for så vidt som den berørte ham<sup>20</sup>, og tilpligtede Rådet at betale sagens omkostninger.

17. Appellanten gjorde for det første gældende, at den omtvistede forordning savnede retsgrundlag. Det andet anbringende vedrørte tilsidesættelse af den begrundelsespligt, der påhviler Rådet. Det tredje anbringende vedrørte tilsidesættelse af appellants grundlæggende rettigheder, nærmere bestemt retten til en retfærdig rettergang, retten til en effektiv domstolsbeskyttelse og ejendomsretten, og tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Appellanten påberåbte sig for det fjerde en tilsidesættelse af de retsprincipper, som følger af den karakter af straf, der er forbundet med indefrysningen af aktiver, og en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet.

18. Retten forkastede samtlige anbringender i den appellerede dom og pålagde appellanten at betale Rådets omkostninger.

## II – Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

19. Den 27. juli 2010 iværksatte Pye Phyto Tay Za appel til prøvelse af den appellerede dom. Appellanten har nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves i sin helhed, at det fastslås, at den omtvistede forordning er ugyldig for så vidt angår appellanten, og at Rådet tilpligtes at betale omkostningerne for begge instanser.

20. Rådet har i sit svarskrift nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at appellanten tilpligtes at betale omkostningerne.

21. Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, der i første instans intervererede til støtte for Rådet, har anmodet Domstolen om at forkaste appellen.

22. Europa-Kommissionen, der i første instans intervererede til støtte for Rådet, har i sit svarskrift nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at ingen af de retlige anbringender, appellanten har fremført, giver anledning til at omstøde den appellerede dom, og at den som følge heraf forkaster appellen og tilpligter appellanten at betale omkostningerne.

23. Parterne har afgivet mundtlige indlæg under retsmødet for Domstolen den 6. september 2011.

## III – Retlig vurdering

24. Appellanten har fremført fire anbringender i appelskriftet. Med det første anbringende anfægtes Rettens fortolkning af artikel 60 EF og 301 EF og dens konklusion om, at den omtvistede forordnings retsgrundlag var tilstrækkeligt. Det andet vedrører tilsidesættelse af begrundelsespligten. Med det tredje anbringende anfægtes Rettens fortolkning af retten til forsvar. Med det fjerde anfægtes endelig Rettens vurdering om, at den foranstaltning, der rammer appellanten, udgør et forholdsmæssigt indgreb i hans ejendomsret.

25. Eftersom jeg vil foreslå Domstolen at tiltræde det første anbringende, vil jeg kun vurdere de tre andre subsidiært. Jeg vil af logiske årsager indlede den subsidiære vurdering med at se på det tredje anbringende.

19 — Jf. den appellerede doms præmis 33.

20 — Forordning nr. 353/2009 var kun en gennemførelsesforordning til forordning nr. 194/2008 (jf. den appellerede doms præmis 38), som ikke ændrede grundforordningens indhold yderligere, og hvis bilag kun indeholdt de oplysninger om appellanten, der allerede var anført i den omtvistede forordning. I det følgende vil jeg derfor nøjes med at undersøge den omtvistede forordning.

*A – Det første anbringende om urigtig retsanvendelse i forbindelse med fortolkningen af den omtvistede forordnings retsgrundlag*

1. Parternes argumenter

26. Appellanten har kritiseret Retten for fejlagtigt at have pålagt appellanten at afkræfte formodningen om, at familiemedlemmer til personer, der drager fordel af den burmesiske regerings økonomiske politik, selv drager fordel af denne politik, og dermed for at have pålagt ham bevisbyrden. Han har anført, at Rettens fortolkning af artikel 60 EF og 301 EF strider mod de kriterier, som Domstolen har fastlagt i dommen i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen<sup>21</sup> (herefter »Kadi-dommen«), og at han ikke er så tæt knyttet til det burmesiske regime, at det er retligt begrundet at indefryse hans aktiver. Han har videre anført, at Rådet, også når det udpeger kategorier af personer eller enheder, skal foretage en individuel undersøgelse i hvert enkelt tilfælde, fremlægge beviser og angive årsagerne til, at den pågældende person eller enhed optræder på listen. Rådet blev i de retningslinjer for gennemførelse og evaluering af restriktive foranstaltninger, der blev udsendt i 2005<sup>22</sup>, opfordret til kun at omfatte voksne børn over 18 år, såfremt de selv var ansvarlige for de politikker, som EU ønskede at bekæmpe. Appellanten hævder, at Rådet i hvert fald aldrig har angivet disse årsager og heller ikke valgte at opføre appellanten på listen på grund af en formodning, som han havde mulighed for at afkræfte. Appellanten har dernæst henvist til de faktiske omstændigheder, der også er nævnt i den appellerede dom, og navnlig gjort opmærksom på, at han hverken i 2003 – hvor han blev omfattet af restriktive foranstaltninger for første gang – eller i 2008 – hvor den omtvistede forordning blev vedtaget – var i besiddelse af kapitalandele i sin fars to selskaber. Selv om Fællesskabet i henhold til artikel 60 EF og 301 EF kunne iværksætte en embargo, der ville have ramt hele den burmesiske befolkning, mener appellanten endelig, at Rådet, så snart Fællesskabets handling udmøntes i målrettede sanktioner, skal sikre sig, at de ikke går ud over personer, som ikke har tilknytning til det pågældende regime.

27. Rådet mener derimod ikke, at den appellerede dom er behæftet med urigtig retsanvendelse. Artikel 60 EF og 301 EF udgør et tilstrækkeligt retsgrundlag for den omtvistede forordning, eftersom denne faktisk er rettet mod et tredjeland. Retten anvendte Kadi-dommen korrekt, da den fastslog, at det må formodes, at familiemedlemmer til personer, der drager fordel af det burmesiske regimes økonomiske politik, selv drager fordel af denne politik og udgør en risiko for omgåelse af de restriktive foranstaltninger, hvilket berettiger, at de opføres på listen. Appellanten blev opført på listen over personer, hvis aktiver skal indefryses, fordi han tilhører en kategori, som Rådet har fastsat, og ikke efter en individuel vurdering. Rådet har i øvrigt gjort gældende, at appellanten har støttet sig på en forældet udgave af retningslinjerne for gennemførelse af restriktive foranstaltninger som led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP). Appellanten er reelt knyttet til det burmesiske regime, og udvidelsen af de restriktive foranstaltninger til at omfatte familiemedlemmer blev tilstrækkeligt belyst i den fælles holdning og den omtvistede forordning. Appellanten kan derfor ikke påstå, at han ikke kender baggrunden for, at den omtvistede forordning blev vedtaget, og årsagerne til, at han blev opført på listen. Rådet har desuden forklaret, at formålet med denne udvidelse er at lægge mere pres på styret, og oplyst, at det var på grund af appellansens far, at sønnen ansås for selv at drage fordel af regeringens ulovlige adfærd. Han kan dog til enhver tid godtgøre over for Rådet, at han har distanceret sig fra sin far, hvorefter hans navn vil blive slettet fra listen. Appellanten har indtil videre ikke fremført et sådant argument. Rådet har endelig påpeget, at det typisk er nære slægtninge til de anførte personer, der udgør den største risiko for omgåelse af de restriktive foranstaltninger, der er truffet over for disse.

21 — Dom af 3.9.2008, forenede sager C-402/05 P og C-415/05 P, Sml. I, s. 6351.

22 — Retningslinjer for gennemførelse og evaluering af restriktive foranstaltninger (sanktioner) som led i EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (dokument 15114/05 af 2.12.2005). Appellanten har nærmere bestemt henvist til punkt 19 i disse retningslinjer.



28. Kommissionen mener, at appellanten sammenblander de faktiske og retlige omstændigheder på en uheldig måde i dette anbringende. Spørgsmålet om, hvorvidt personer med tilknytning til lederne i et tredjeland kan omfattes af restriktive foranstaltninger, er et retsspørgsmål, som Domstolen allerede har taget stilling til i Kadi-dommen. Spørgsmålet om, hvorvidt appellanten selv er knyttet til det burmesiske regime og har en tilstrækkelig forbindelse til det, beror derimod på en bedømmelse af de faktiske omstændigheder, som det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve, medmindre det er lykkedes for appellanten at godtgøre, at beviserne er materielt urigtige eller gengivet forkert. Kommissionen har subsidiært gjort gældende, at Retten ikke har gjort sig skyldig i urigtig retsanvendelse ved at opstille en formodning om, at familiemedlemmer drager fordel af de burmesiske ledes stilling, og at det endvidere er nødvendigt at opføre dem på listen for at bevare de restriktive foranstaltningers effektivitet. Appellantens manglende evne til at afkræfte formodningen baseres i øvrigt også på en bedømmelse af de faktiske omstændigheder, som Domstolen ikke kan efterprøve, og appellanten forsøger, hvilket ikke er tilladt i en appelsag, at fremlægge en ny faktisk omstændighed, nemlig at hans fars selskaber, som han selv var aktionær i mellem 2005 og 2007, ikke havde driftsmæssige aktiviteter i Burma.

29. Det Forenede Kongerige, hvis indlæg kun omhandler det foreliggende anbringende, har understreget, at den omstændighed, at appellants far er opført på listen, ikke er blevet anfægtet. Det Forenede Kongerige har med støtte i en række argumenter, som svarer til dem, Rådet og Kommissionen har fremført, gjort gældende, at den omtvistede forordnings retsgrundlag er passende, og at Retten har anvendt Kadi-dommen korrekt. Det er i øvrigt ganske legitimt at antage, at familiemedlemmer selv drager fordel af det burmesiske regimes økonomiske politik, især hvis man vil bevare de restriktive foranstaltningers effektivitet. Når der kun er tale om nære slægtninge, viser det, at Rådets standpunkt var forholdsmæssigt.

30. Rådet, Det Forenede Kongerige og Kommissionen mener derfor, at det første anbringende bør forkastes.

## 2. Bedømmelse

31. Det skal indledningsvis fastslås, at en række af de argumenter, der drøftes i forbindelse med det første anbringende, heriblandt argumentet om omvendt bevisbyrde eller utilstrækkelig angivelse af årsagerne til, at appellanten er opført på listen over personer, hvis aktiver skal indefrys, ikke er direkte relateret til spørgsmålet om retsgrundlaget. I det følgende vil jeg derfor kun se på argumenterne om, hvorvidt artikel 60 EF og 301 EF udgør et tilstrækkeligt retsgrundlag for den omtvistede forordning. Disse argumenter svarer bedre til den overskrift, som appellanten selv har givet sit første anbringende.

32. Kommissionens argument om, at det foreliggende anbringende rejser et spørgsmål af faktisk karakter og ikke et retsspørgsmål, må desuden afvises. Formålet med spørgsmålet er tværtimod at undersøge, om Retten har anvendt Domstolens fortolkning af artikel 60 EF og 301 EF korrekt. Det skal med andre ord afgøres, om familiemedlemmer til personer, der drager fordel af det burmesiske regimes økonomiske politik, kan omfattes af restriktive foranstaltninger, der træffes som led i en forordning vedtaget med hjemmel i artikel 60 EF og 301 EF. Der er altså i høj grad tale om et retsspørgsmål, som det tilkommer Domstolen at efterprøve i den foreliggende appelsag.

33. Som parterne har understreget, bemærkede Domstolen i Kadi-dommen, at »artikel 60 EF og 301 EF, henset til ordlyden af disse bestemmelser og særligt udtrykkene »over for de berørte tredjelande« og »med et eller flere tredjelande«, omfatter vedtagelse af foranstaltninger over for tredjelande, idet sidstnævnte begreb kan omfatte lederne af et sådant land og enkeltpersoner og enheder, som har tilknytning til disse ledere eller kontrolleres direkte eller indirekte af dem. [...] At lægge den fortolkning af artikel 60 EF og 301 EF til grund, [...] hvorefter det er tilstrækkeligt, at de omhandlede restriktive foranstaltninger omfatter personer eller enheder, der befinder sig i eller på anden måde har

tilknytning til et tredjeland, ville give disse bestemmelser en ekstrem rækkevidde og ville på ingen måde tage hensyn til det krav, der følger af selve deres ordlyd, om, at foranstaltninger, der besluttet på grundlag af nævnte bestemmelser, skal træffes over for tredjelands«<sup>23</sup>.

34. Rådet og de parter, der er interveneret til støtte for Rådet, har forsvaret sig med, at artikel 60 EF og 301 EF udgør et tilstrækkeligt retsgrundlag for den omtvistede forordning, eftersom den tydeligvis er rettet mod det burmesiske regime. Dette argument er kun delvist i tråd med de kriterier, der er fastsat i Kadi-dommen, da det, selv om det kræves, at de restriktive foranstaltninger, der træffes på dette grundlag, er rettet mod et tredjeland, ikke betyder, at Rådet ikke har pligt til kun at ramme personer, som opfylder Domstolens definition af begrebet »ledere« eller »personer med tilknytning« til disse ledere, når Fællesskabets indsats i forhold til et tredjeland indebærer restriktive foranstaltninger, der træffes over for fysiske personer.

35. Er der mere hold i argumentet om, at Fællesskabet alene med hjemmel i artikel 60 EF og 301 EF har beføjelse til at indføre en total handelsembargo, som rammer hele befolkningen i det tredjeland, Fællesskabets indsats er rettet mod, og at det derfor så meget desto mere kan vedtage de omtvistede restriktive foranstaltninger med hjemmel i disse artikler? Det mener jeg ikke. De nævnte foranstaltninger præsenteres ofte som »intelligente sanktioner«, fordi de er målrettede og netop har til formål at begrænse de uønskede virkninger, som internationale sanktioner kan have for personer, der allerede har det svært eller ikke er ansvarlige for situationen i det pågældende tredjeland. Når Fællesskabet vælger at handle ved at træffe målrettede restriktive foranstaltninger, tilkommer det som følge heraf – med forbehold af retsinstansernes kontrol – institutionerne at sikre, at de personer, som disse foranstaltninger er rettet mod, er så tæt knyttet til regimet, at de kan betegnes som »ledere« eller »personer med tilknytning« til ledere. Hvis det ikke var tilfældet, ville det svare til at give institutionerne carte blanche til at pålægge en hvilken som helst person eller kategori af personer restriktive foranstaltninger under påskud af, at de lige så godt kunne have indført en total handelsembargo. Jeg er derfor kun enig i den a fortiori-slutning, som Retten foretog i den appellerede doms præmis 70, såfremt den kun gælder for burmesiske ledere og personer med tilknytning til dem. Jeg er mere i tvivl om påstanden i den nævnte præmis om, at familiemedlemmer til ledere af burmesiske virksomheder henhører under kategorien »personer med tilknytning« til det burmesiske regime.

36. Retten bemærkede i den appellerede dom, at der var en tilstrækkelig, om end indirekte, forbindelse mellem appellant og de burmesiske ledere, fordi han er søn af en burmesisk forretningsmand, hvis erhvervsmæssige aktiviteter ikke kan gennemføres uden opbakning fra styret<sup>24</sup>. Retten påpegede, at det var denne indirekte forbindelse til styret, der var årsag til, at appellant blev opført på listen over personer, hvis aktiver skal indefrys. Retten fastslog således, at det »må antages, at [familiemedlemmer til ledere af store virksomheder i militærregimet i Myanmar] drager fordel af ledernes stilling, således at der ikke er noget til hinder for at konkludere, at de ligeledes drager fordel af regeringens økonomiske politik«<sup>25</sup>. Ifølge Retten kan denne formodning dog afkræftes, hvis den pågældende påviser, at der ikke er en nær forbindelse til den leder, som denne er i familie med<sup>26</sup>.

37. Rettens vurdering giver anledning til tre sæt bemærkninger.

38. Det ser for det første ud til, at den formodning, der er fremsat i den appellerede doms præmis 67, stammer fra Retten selv, eftersom den hverken er nævnt i fælles holdning 2007/750 eller i den omtvistede forordning. De paralleler, som Rådet og Kommissionen under retsmødet forsøgte at drage til situationen i sagen Melli Bank mod Rådet<sup>27</sup>, har helt klart deres begrænsninger. Denne sag, der

23 — Præmis 166 og 168.

24 — Jf. den appellerede doms præmis 61-65.

25 — Den appellerede doms præmis 67.

26 — Den appellerede doms præmis 68.

27 — Jf. bl.a. punkt 24 ff. i mit forslag til afgørelse i denne sag, sag C-380/09 P, der verserer for Domstolen.



stadig verserer, har til formål at efterprøve lovligheden af en afgørelse om indefrysning af midlerne i et datterselskab, som ejes 100% af en enhed, der selv er opført på listen, fordi det viste sig, at den støttede den nukleare spredningspolitik i Iran, men hvor det ikke var påvist, at datterselskabet havde støttet denne politik. Datterselskabet blev med andre ord kun opført, fordi det ejes 100% af moderselskabet, og der foreligger en ikke ubetydelig, men selvfølgelig formodet, risiko for, at det lykkes for moderselskabet at omgå de restriktive foranstaltninger, der er truffet over for dette, via datterselskabet. I denne forbindelse blev formodningen imidlertid bekræftet af Retten, der fastslog, at moderselskabet havde mulighed for at udnævne det ledende personale i datterselskabet, hvilket betød, at datterselskabet blev fastholdt i et klart underordningsforhold, og at man med rette kunne være i tvivl om, hvorvidt datterselskabet var i stand til at føre en uafhængig økonomisk og handelsmæssig politik og til at modstå det pres, som moderselskabet kunne udøve på det for at få det til at omgå de restriktive foranstaltninger, der var truffet over for dette. Retten nøjedes dog ikke med at fremsætte en formodning. Den gik et skridt videre ved at undersøge, om der rent faktisk forelå en risiko. Jeg mener desuden, at den forbindelse, der er tale om i den foreliggende sag, mellem appellantens og hans far, er af en anden art end den rent retlige og økonomiske forbindelse, der er mellem et moderselskab og dets datterselskab. Når der er tale om fysiske personer, bør man desuden være meget varsom med at fremsætte formodninger.

39. For det andet har jeg med hensyn til anvendelsen af artikel 60 EF og 301 EF over for fysiske personer tidligere slået til lyd for, at begrebet »tredjeland« ikke kun skal forstås formelt, men også materielt, under hensyntagen til at statslig politik åbenbart og stadig oftere gennemføres ved handlinger udført af, med støtte fra eller med billigelse af personer eller enheder, der er fra staten adskilte juridiske personer, men som er knyttet til staten og de førte offentlige politikker i en sådan grad, at de er omfattet af de restriktive foranstaltninger, der egentlig er rettet mod tredjelandet som sådant<sup>28</sup>. I den foreliggende sag fremgår det af Rådets vurdering, som der ikke er nogen grund til at anfægte, at appellantens far har tilknytning til det burmesiske regime uden dog at være med i regeringen. At han er en »person med tilknytning« til det burmesiske regime fremgår af de konkrete fordele, som de to virksomheder, han er direktør for, drager af Burmas økonomiske politik, og hans forbindelse til regimet er i den henseende tilstrækkelig. Selv om denne forbindelse er tilstrækkelig for appellantens fars vedkommende, er der dog tale om en indirekte forbindelse, eftersom han beskrives som en person, der passivt nyder godt af en økonomisk politik, som han ikke har indflydelse på. Derimod er appellantens opførelse på listen efter Rettens vurdering kun baseret på en formodning om, at sønnen til en person, der drager fordel af det burmesiske regimes økonomiske politik, også selv drager fordel af denne politik.

40. Den foreliggende appelsag vedrører med andre ord tre kategorier af fysiske personer, som er genstand for restriktive foranstaltninger, og som for overskuelighedens skyld kan placeres i tre koncentriske cirkler. Den første cirkel består af lederne selv, dvs. medlemmer af regeringen eller andre personer, der har en reel beslutningsmyndighed og dermed bærer det største politiske ansvar for de forhold, som EU ønsker at bekæmpe. Der er ifølge bilag VI til den omtvistede forordning tale om medlemmer af Det Nationale Råd for Fred og Udvikling, øverstbefalende for regionskommandoer, næstkommanderende for regionskommandoer, ministre, viceministre, andre myndigheder på turismeområdet, højtstående officerer inden for militæret, officerer i fængselsvæsenet og politiet og højtstående medlemmer af Union Solidarity and Development Association<sup>29</sup>. Den anden cirkel består af personer, der har direkte eller indirekte tilknytning til lederne i den første cirkel. Det drejer sig bl.a. om familiemedlemmer til disse ledere<sup>30</sup>, men også om personer, der drager fordel af den økonomiske politik<sup>31</sup>. Den tredje cirkel omfatter familiemedlemmer til personer, som drager fordel af den økonomiske politik, og som Rådet ikke tillægger noget direkte eller indirekte ansvar i forbindelse med

28 — Jf. punkt 67 i mit forslag til afgørelse i den sag, der gav anledning til dom af 16.11.2011, sag C-548/09 P, Bank Melli Iran mod Rådet.

29 — Jf. afsnit A-I i bilag VI til den omtvistede forordning.

30 — Afsnit A-I i bilag VI til den omtvistede forordning opregner således både lederne selv (medlemmer af Det Nationale Råd for Fred og Udvikling mv.) og medlemmerne af deres familie.

31 — Afsnit J i bilag VI til den omtvistede forordning.

beslutningsprocessen eller de fordele, der tilkommer medlemmerne af den anden cirkel. For at blive ved metaforen ligger den tredje cirkel, som jeg ser det, for langt væk fra beslutningscentret, til at den kan omfattes af restriktive foranstaltninger, der træffes udelukkende med hjemmel i artikel 60 EF og 301 EF.

41. Netop fordi der er tale om fysiske personer, og det desuden forekommer mig urimeligt at udsætte enkeltpersoner for alvorlige konsekvenser af en familiemæssig tilknytning, som de i virkeligheden ikke kan gøre noget ved, bør Domstolen, som det tidligere blev anbefalet i retningslinjerne for gennemførelse og evaluering af restriktive foranstaltninger<sup>32</sup>, fastslå, at voksne børn til personer, som drager fordel af den økonomiske politik, der føres af et tredjeland's regime, som EU ønsker at bekæmpe, ikke bør gøres til genstand for målrettede restriktive foranstaltninger alene på grund af deres slægtninge på moderens eller faderens side, men på grund af deres eget ansvar for den pågældende politik eller de pågældende handlinger. Årsagsforbindelsen mellem appellanten og de forhold i tredjelandet, der ligger til grund for vedtagelsen af restriktive foranstaltninger over for denne, er for spinkel til, at hans aktiver kan indefrys alene med hjemmel i artikel 60 EF og 301 EF.

42. For at understøtte dette synspunkt er det tilstrækkeligt at se på årsagerne til vedtagelsen af fælles holdning 2007/750 og senere den omtvistede forordning. I fælles holdning 2007/750 taltes der om »de burmesiske myndigheders brutale undertrykkelse af fredelige demonstranter og de fortsatte alvorlige krænkelse af menneskerettighederne i Burma«<sup>33</sup> og om nødvendigheden af at »øge presset på styret og vedtage en række foranstaltninger, som er rettet mod de ansvarlige for den voldelige undertrykkelse og det politiske dødvande i landet«<sup>34</sup>. I den omtvistede forordning gøres der opmærksom på, at Unionen i 1996 valgte at reagere på grund af de manglende fremskridt hen imod demokratisering og de fortsatte krænkelse af menneskerettighederne<sup>35</sup>, og der henvises til en række forhold, som var årsag til, at de restriktive foranstaltninger over for Unionen Burma blev forlænget og styrket, bl.a. at myndighederne ikke havde indledt drøftelser med den demokratiske bevægelse, at de ikke havde tilladt et reelt, åbent nationalt konvent, at Daw Aung San Suu Kyi fortsat blev tilbageholdt, og at der ikke var gjort en indsats for at udrydde tvangsarbejde<sup>36</sup>. Det er svært at se, at der skulle være en forbindelse mellem disse forhold og appellants situation.

43. For det tredje er Rettens ræsonnement betydningsmæssigt ret tvetydig. Når Retten i den appellerede doms præmis 67 bemærker, at »[h]vad angår disse ledere's familiemedlemmer må det antages, at de drager fordel af ledernes stilling«<sup>37</sup>, skal det faktisk forstås sådan, at Retten henviser til ledere af virksomheder<sup>38</sup>. Virksomhedsledere er dog ikke »ledere« som omhandlet i Kadi-dommen, men, som jeg tidligere har nævnt, »personer med tilknytning« til lederne i det pågældende tredjeland, og for appellants fars vedkommende er der tale om en indirekte tilknytning. Det ville være helt forkert at sidestille ledere af virksomheder – uanset disse virksomheders størrelse – med ledere af et land, medmindre disse virksomhedsledere varetager officielle funktioner i statsapparatet.

44. Ud over disse tre sæt bemærkninger til det første anbringende vil jeg gerne fremføre en række betragtninger om de restriktive foranstaltningers effektivitet. Rådet og de parter, der er interveneret til støtte for Rådet, har gjort gældende, at formodningen i den appellerede dom om, at familiemedlemmer til personer, der drager fordel af det burmesiske regimes økonomiske politik, selv drager fordel af denne politik, er begrundet i behovet for at sikre effektiviteten af de restriktive foranstaltninger og dermed også af den sanktionspolitik, EU fører over for Unionen Burma, og for at undgå enhver risiko

32 — Punkt 19 i retningslinjerne fra 2005 udgik desværre af den nye udgave af disse retningslinjer (dokument 17464/09 af 15.12.2009). Disse retningslinjer er under alle omstændigheder naturligvis ikke bindende.

33 — Jf. anden betragtning til fælles holdning 2007/750.

34 — Jf. tredje betragtning til fælles holdning 2007/750; min fremhævelse.

35 — Jf. første betragtning til den omtvistede forordning.

36 — Ibidem.

37 — Min fremhævelse.

38 — Som er nævnt i den foregående præmis, dvs. i præmis 66.

for omgåelse. Rent bortset fra at dette argument skaber tvivl om, hvad formodningen egentlig bygger på, mener jeg ikke, at man kan ofre alt på alteret for de restriktive foranstaltningers effektivitet. Med det mener jeg, at det netop er Den Europæiske Unions styrke og adskiller den fra de autoritære regimer, som den kæmper mod, at der er indført en retsunion, som der værnes om. Det ville være lettere og i hvert fald mere effektivt at indføre en sanktionsordning, der omfatter hele Burma. Ved at iværksætte målrettede sanktioner har EU imidlertid valgt en sanktionsordning, der måske er mindre effektiv, men unægteligt er mere retfærdig. Det er klart, at sanktionspolitikken skal være så effektiv som mulig for at få den tilsigtede virkning. Men effektiviteten er dog ikke altafgørende. De restriktive foranstaltningers fejlbarlighed vidner netop om, at det er de individuelle rettigheder, der lægges størst vægt på i EU's retsorden.

45. Det må på baggrund af ovenstående konkluderes, at Retten har fortolket artikel 60 EF og 301 EF alt for bredt og foretaget en urigtig retsanvendelse ved at fastslå, at det må formodes, at familiemedlemmer til personer, der drager fordel af det burmesiske regimes økonomiske politik, selv drager fordel af denne politik, og at de nævnte artikler som følge heraf udgør et tilstrækkeligt retsgrundlag for de restriktive foranstaltninger, der er truffet over for appellanten.

46. Det første anbringende bør derfor tiltrædes.

## B – *Det tredje anbringende om tilsidesættelse af retten til forsvar*

### 1. Parternes argumenter

47. Der bør sondres mellem det indledende spørgsmål, der rejses i forbindelse med det foreliggende anbringende, og de tre led, som appellanten har fremført.

48. Med hensyn til det indledende spørgsmål om anvendelse af retten til forsvar har appellanten påpeget, at overholdelsen af retten til forsvar er et grundlæggende element i retsfællesskabet, og at det nu er bestemt i artikel 205 TEUF, at Unionens optræden på den internationale scene skal varetages i overensstemmelse med retsstatsprincippet og de grundlæggende rettigheder. Ifølge Domstolens praksis gælder retten til forsvar altid, når en institution træffer en foranstaltning, der er direkte bebyrdende for den pågældende. Når en beslutning berører adressaternes interesser i væsentlig grad, skal de således have mulighed for at gøre deres synspunkter gældende i tilstrækkelig grad<sup>39</sup>. Unionens retsinstanser har fastslået, at retten til en retfærdig rettergang, hvilket omfatter retten til at få oplyst de omstændigheder, som den pågældende lægges til last, og retten til at give sin mening til kende i tilstrækkelig grad, skal respekteres i forbindelse med bebyrdende økonomiske sanktioner. Det gælder ikke mindst, hvis det besluttes at forlænge indefrysningen af den pågældende persons aktiver, i hvilket fald det så skal oplyses, hvilke nye omstændigheder der lægges denne person til last, og han skal have mulighed for at blive hørt. Appellanten blev ikke forelagt beviser på forhånd og fik heller ikke mulighed for at udtale sig, før den omtvistede forordning blev vedtaget. Disse processuelle garantier finder imidlertid også anvendelse i forbindelse med en sanktionsordning, der er rettet mod et tredjeland. Appellanten mener ikke, at den omtvistede forordning udelukkende er af lovgivningsmæssig art, da den berører ham direkte og individuelt, eftersom hans navn er opført på listen over personer, hvis aktiver skal indefrys. I sagen *Melli Bank mod Rådet*<sup>40</sup> og sagen *Bank Melli Iran mod Rådet*<sup>41</sup>, som drejede sig om restriktive foranstaltninger, der var vedtaget over for juridiske personer som led i en sanktionsordning rettet mod et tredjeland, erkendte Retten faktisk, at sagsøgerne havde ret til at forsvare sig. Appellanten mener desuden ikke, at han blev opført på listen, fordi han tilhører en bestemt kategori. Retten bemærkede, at det er muligt for en person at bevise, at han har distanceret

39 — Appellanten har støttet sin argumentation på dom af 24.10.1996, sag C-32/95 P, Kommissionen mod Lisrestal m.fl., Sml. I, s. 5373, og af 10.7.2001, sag C-315/99 P, *Ismiri Europa mod Revisionsretten*, Sml. I, s. 5281.

40 — Dom af 9.7.2009, forenede sager T-246/08 og T-332/08, Sml. II, s. 2629.

41 — Dom af 14.10.2009, sag T-390/08, Sml. II, s. 3967.

sig fra det familiemedlem, der er opført på listen, men det kan kun ske i forbindelse med udøvelsen af retten til forsvar. Appellanten har herved anført, at Retten ikke er konsekvent i sin tilgang, hvilket understreges af, at Rådet selv over for Retten og i sine retningslinjer for gennemførelse og evaluering af restriktive foranstaltninger<sup>42</sup> har tilkendegivet, at en person, der befinder sig i appellants situation, har ret til at forsvare sig. Appellanten har som følge heraf gjort gældende, at det ikke var muligt for Retten at fastslå, at retten til forsvar ikke fandt anvendelse.

49. Med det første led vedrørende retten til en retfærdig rettergang har appellanten anfægtet Rettens bemærkning om, at en forudgående høring af appellanten var uden relevans for den omtvistede forordnings lovlighed, idet appellanten først efter vedtagelsen af denne forordning og uden at kende årsagerne til, at han var blevet opført på listen, fik mulighed for at fremlægge beviser for, at han ikke havde nogen forbindelse til sin far og dennes erhvervsmæssige interesser, og at han derfor ikke selv havde draget større fordel af den burmesiske regerings økonomiske politik end enhver anden person.

50. Med det andet led vedrørende retten til en effektiv domstolsbeskyttelse har appellanten anfægtet Rettens bemærkning om, at denne beskyttelse var sikret, selv om Retten kun kontrollerede, om formforskrifterne og begrundelsesreglerne var overholdt, om de faktiske omstændigheder, der var lagt til grund, var materielt rigtige, om der forelå en åbenbar fejl ved vurderingen af de faktiske omstændigheder, og om der var begået magtfordrejning. Ifølge Domstolens praksis skal der tværtimod foretages en fuldstændig legalitetsprøvelse af de restriktive foranstaltninger<sup>43</sup>, og det var en sådan prøvelse, Retten foretog i dommen i sagen *People's Mojahedin Organization of Iran mod Rådet*<sup>44</sup>. Appellanten har tilføjet i sin replik, at Retten også foretog en sådan prøvelse i Kadi-dommen, som blev afsagt, efter at Domstolen havde hjemvist sagen til Retten<sup>45</sup>. I betragtning af de restriktive foranstaltningers betydelige virkninger kan en ufuldstændig prøvelse ikke accepteres.

51. Endelig har appellanten som reaktion på de argumenter, Kommissionen har fremført i sit svarskrift, i sin replik gjort gældende, at Rådet var forpligtet til at underrette ham individuelt om de særlige og konkrete grunde til, at hans midler blev indefrosset.

52. Kommissionen mener ikke, at det er lykkedes for appellanten at godtgøre, at der er en retlig fejl i Rettens ræsonnement, som kan medføre, at den appellerede dom er ugyldig eller mangelfuld. Med hensyn til anvendelsen af retten til forsvar har Rådet og Kommissionen tilsluttet sig Rettens vurdering, hvori der sondres mellem sanktionsordninger, der er rettet mod tredjelande, og sanktionsordninger, der er rettet mod personer på grund af deres forbindelse til terrorvirksomhed, idet Retten i øvrigt godtgjorde, at appellanten var sikret de nødvendige processuelle garantier og kunne fremsætte sine synspunkter over for Rådet, før den omtvistede forordning blev vedtaget. De to institutioner mener ikke, at appellanten havde ret til forudgående høring og kunne have påberåbt sig denne ret, da de omtvistede restriktive foranstaltninger over for ham blev opretholdt, og har gjort gældende, at disse foranstaltninger også blev meddelt på behørig vis ved offentliggørelse af meddelelsen af 11. marts 2008 i *Den Europæiske Unions Tidende*. Rådet har herved tilføjet – hvilket afspejler Rettens holdning – at selv om appellanten skulle have ret til forudgående høring, havde den manglende høring ingen betydning for den omtvistede forordnings lovlighed, eftersom appellanten ikke havde fremlagt nye beviser.

42 — Appellanten har henvist til punkt 9, 10 og 17 i retningslinjerne for gennemførelse og evaluering af restriktive foranstaltninger (sanktioner) som led i EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (dokument 15114/05 af 2.12.2005).

43 — Kadi-dommen, præmis 326.

44 — Dom af 4.12.2008, sag T-284/08, Sml. II, s. 3487, præmis 74.

45 — Dom af 30.9.2010, sag T-85/09, Kadi mod Kommissionen, Sml. II, s. 5177. Appellanten har herved henvist til præmis 123, 125, 126 og 129-142 i denne dom.



53. Hvad angår retten til en effektiv domstolsbeskyttelse mener Rådet og Kommissionen, at Retten har udøvet en tilstrækkelig kontrol og anvendt kriteriet om en passende revurdering i overensstemmelse med dommen i sagen *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet*<sup>46</sup> og i sagen *Bank Melli Iran mod Rådet*<sup>47</sup> samtidig med, at den med rette har medgivet, at Rådet har en vid skønsmæssig beføjelse. Rettens bemærkning om, at det kun var muligt at annullere retsakten, hvis Rådet havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn, var således korrekt. Kommissionen har benyttet sig af en lignende argumentation i sin duplik og endda tilkendegivet, at appellanten forsøgte at fremføre et nyt anbringende vedrørende omfanget af Rettens kontrol i sin replik.

54. Rådet og Kommissionen har i øvrigt bestridt, at der foreligger en pligt til at give individuel meddelelse om de omtvistede foranstaltninger, eftersom appellanten var opført på listen som medlem af regeringen eller person med tilknytning hertil.

## 2. Bedømmelse

a) Det indledende spørgsmål om, hvorvidt retten til forsvar kan påberåbes

55. Det fremgår af den appellerede doms præmis 120-123, at Retten sondrede skarpt mellem sagen *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet*<sup>48</sup> og den foreliggende sag, da den fastslog, at dommen i sagen *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet* kun vedrører sanktionsordninger, der er fastsat over for personer på grund af medvirken til terror. I det foreliggende tilfælde er de restriktive foranstaltninger imidlertid rettet mod et tredjeland og vedtaget som led i en forordning, dvs. en generel retsakt. De pågældende personer er derfor ikke identificeret i den omtvistede forordning på grund af deres aktiviteter, men fordi de tilhører en generel kategori, i dette tilfælde ifølge Retten kategorien »familiemedlemmer til ledere af store virksomheder i Myanmar«<sup>49</sup>. Det kan derfor ikke påstås, at der er indledt en procedure mod appellanten som omhandlet i den ovenfor nævnte dom<sup>50</sup>. Retten til forsvar finder som følge heraf ikke anvendelse på de personer, der er identificeret i bilaget til en forordning, hvorved der indføres en sanktionsordning mod et tredjeland<sup>51</sup>.

56. Jeg er slet ikke enig med Retten på dette punkt.

57. Jeg er først og fremmest ikke overbevist af den sondring, som Retten har foretaget mellem den retlige behandling af sanktionsordninger rettet mod personer, der er involveret i terror, og sanktionsordninger rettet mod tredjelandsregime. Det er således fuldstændig klart, at den omtvistede forordning er rettet mod det burmesiske regime. Det ville imidlertid være ren fiktion at anse denne forordning for ikke at være underlagt de krav, der gælder i forbindelse med eventuelle berørte individuelle rettigheder, fordi den vedrører et *tredjeland*. Hvis de restriktive foranstaltninger skal ramme det pågældende land, er de nødt til at være rettet mod de mellemlidende, der personificerer eller tjener dette land. Rådet har i den forbindelse en vid skønsmæssig beføjelse ved afgørelsen af, hvilke personer, enheder og organer der skal omfattes af sådanne foranstaltninger, og denne beføjelse kan efter min opfattelse uden videre sammenlignes med den, der indrømmes Rådet i forbindelse med bekæmpelse af terrorisme. Jeg har vanskeligt ved at se, hvilke retlige spidsfindigheder der skulle ligge til grund for at garantere de individuelle rettigheder, der tilkommer personer, som mistænkes for at deltage i terrorvirksomhed, bedre end de rettigheder, der tilkommer personer, som mistænkes for at samarbejde med et autoritært regime, som EU ønsker at bekæmpe.

46 — Dom af 12.12.2006, sag T-228/02, Sml. II, s. 4665, præmis 159.

47 — Dommen nævnt i fodnote 40 ovenfor.

48 — Dommen nævnt i fodnote 46 ovenfor.

49 — Den appellerede doms præmis 122.

50 — Dommen i sagen *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet*, præmis 91.

51 — Jf. den appellerede doms præmis 123.



58. Vurderingen af den »tilknytning«, som alle de personer, der er opført på listen over personer, hvis aktiver skal indefryses, i princippet skal have til styret – det egentlige mål for de restriktive foranstaltninger – skal desuden foretages uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt disse personer kan påberåbe sig retten til forsvar. Selv om Domstolen måtte fastslå, at artikel 60 EF og 301 EF udgør et tilstrækkeligt retsgrundlag for den omtvistede forordning, bør den dog anerkende, at appellanternes tilknytning til det burmesiske regime ikke er tilstrækkeligt til at fritage Rådet for at respektere dennes ret til forsvar, hvilket jeg også har bemærket i anden sammenhæng<sup>52</sup>. Jo mere man i den forbindelse fjerner sig fra magt- og beslutningscentret, jo spinklere bliver tilknytningen til det styre, der faktisk sigtes mod, og jo vigtigere bliver det at respektere retten til forsvar.

59. Hvilken betydning har retsaktens karakter dernæst for denne foreløbige konklusion?

60. Domstolen afgjorde tilsyneladende spørgsmålet om karakteren af en forordning, hvorved der iværksættes en sanktionsordning mod et tredjeland og til det formål fastsættes restriktive foranstaltninger over for de fysiske og juridiske personer, der er opført i bilaget, i dommen i sagen *Bank Melli Iran mod Rådet*<sup>53</sup>, hvori den fastslog, at bilaget til en sådan forordning havde samme virkning som selve forordningen<sup>54</sup>. De argumenter, som Retten fremførte i den appellerede doms præmis 123 ff., kan derfor forekomme retligt berettigede, eftersom Retten baserede sin vurdering på, at den omtvistede retsakt udelukkende var af lovgivningsmæssig karakter, og derfor afviste, at appellanternes havde ret til at forsvare sig.

61. Herved undlod den imidlertid at tage en vigtig del af Domstolens praksis vedrørende restriktive foranstaltninger i betragtning. Selv om det antages, at den omtvistede forordning kvalificeres på en bestemt måde i retlig henseende, er det ifølge denne retspraksis ikke til hinder for, at der indrømmes ret til forsvar. Der blev således allerede i *Kadi-sagen* sat fokus på spørgsmålet om en forordnings lovlighed, hvilket dog ikke forhindrede Domstolen i at fastslå, at »det, henset til de konkrete omstændigheder i forbindelse med optagelsen af appellanternes navne på den liste over personer [...], der er omfattet af de restriktive foranstaltninger, som er indeholdt i bilag I til den omtvistede forordning, [skal] fastslås, at deres ret til forsvar, navnlig retten til kontradiktion, og deres ret til en effektiv domstolsprøvelse klart ikke er blevet overholdt«<sup>55</sup>. Retten til forsvar er nødvendig for at sikre de fysiske og juridiske personer, der opføres på disse lister, et minimum af garantier, navnlig af processuel art<sup>56</sup>, uanset om det sker på grund af deres aktiviteter i forbindelse med terrorisme eller på grund af deres aktiviteter i forbindelse med en statslig politik, der fordømmes fra internationalt hold, og for at sikre, at princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse overholdes<sup>57</sup>.

62. Bemærkningen i den appellerede doms præmis 123 om, at retten til forsvar ikke finder anvendelse på appellanternes, udgør således i sig selv en urigtig retsanvendelse. Eftersom Retten gik endnu videre og også undersøgte, om appellanternes havde ret til forudgående underretning om de faktiske og retlige omstændigheder og forudgående høring, udgør denne bemærkning dog ikke i sig selv en urigtig retsanvendelse, der kan medføre, at den appellerede dom er ugyldig. Det er derfor nødvendigt også at se på dette anbringendes øvrige led.

52 — Jf. punkt 67 i mit forslag til afgørelse i sagen *Bank Melli Iran mod Rådet*, nævnt i fodnote 28 ovenfor.

53 — Dom af 16.11.2011, sag C-548/09 P.

54 — Dommen i sagen *Bank Melli Iran mod Rådet*, præmis 45, 46 og 51.

55 — Præmis 334.

56 — *Ibidem*, præmis 42.

57 — Jf. dommen i sagen *Bank Melli Iran mod Rådet*, præmis 47.

b) Den påståede tilsidesættelse af retten til forudgående meddelelse af begrundelsen og retten til forudgående høring (det tredje anbringendes første led)

63. Hvad angår den forudgående meddelelse af begrundelsen bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 124-126, at appellanten var bekendt med de relevante retlige og faktiske omstændigheder, før den omtvistede forordning blev vedtaget, og at det ikke var påkrævet at fremlægge disse omstændigheder igen forud for denne forordnings vedtagelse. Retten lagde i den forbindelse stor vægt på, at appellanten har været ramt af restriktive foranstaltninger siden 2003, og at den omtvistede forordning især er baseret på fælles holdninger, der selv angiver »alle de retlige og faktiske omstændigheder, der begrundet vedtagelsen og opretholdelsen af de omhandlede restriktive foranstaltninger«<sup>58</sup>.

64. Selv om det pointeres i de fælles holdninger og den omtvistede forordning, der gennemfører dem, hvorfor der blev iværksat en sanktionspolitik over for Unionen Burma, idet der i tilstrækkeligt omfang gøres rede for den foruroligende politiske situation i landet, må jeg dog konstatere, at det samme ikke gælder for appellants personlige situation. Det fremgår således både af sagsakterne og af Rettens dom, at appellanten aldrig er blevet underrettet om de konkrete årsager til, at netop han blev opført på listen. Det eneste, den omtvistede forordning, eventuelt sammenholdt med de fælles holdninger, fortæller appellanten, er, at det udelukkende er, fordi han er sin fars søn, at han personligt er blevet opført på listen med det formål at lægge pres på et tredjeland. Rådet har siden 2003 ikke fremlagt bevis for, at appellanten selv drager fordel af det burmesiske regimes økonomiske politik. Rådet har siden 2003 heller ikke nævnt, at det opførte appellanten på listen ud fra en formodning om, at familiemedlemmer til en person, der drager fordel af den burmesiske regerings økonomiske politik, må anses for selv at drage fordel af denne politik, medmindre de beviser det modsatte. Som Retten bemærkede, har Rådet ganske vist forklaret, hvorfor det udvidede de restriktive foranstaltninger til at omfatte personer, der drager fordel af det burmesiske regimes økonomiske politik<sup>59</sup>. Det har til gengæld aldrig givet nogen forklaring vedrørende medlemmerne af deres familie<sup>60</sup>. Det var således med urette, at Retten i den appellerede doms præmis 126 fastslog, at »sagsøgeren i denne sag var bekendt med de relevante retlige og faktiske faktorer før Rådets vedtagelse af den omtvistede forordning«.

65. Jeg vil afslutte min vurdering af dette forhold med at bemærke, at de retsregler, der gælder for den første optagelse af navnet på en person på en liste som den, der er indeholdt i bilag VI til den omtvistede forordning, i princippet er mindre fordelagtige for denne person, end når der er tale om en forlængelse, fordi hensynet til de restriktive foranstaltningers effektivitet i et vist omfang kan begrunde, at retten til forsvar ikke anvendes fuldt ud, i hvert fald under den administrative procedure<sup>61</sup>. Det kan ikke udelukkes, at dette hensyn også er relevant i tilfælde af, at de nævnte foranstaltninger forlænges. I så fald påhviler det imidlertid Unionens retsinstanser at sikre, at de særlige omstændigheder, som var årsag til, at de pågældende personers ret til forsvar blev indskrænket, da de blev optaget på listen første gang, stadig gør sig gældende i forbindelse med forlængelsen. Det tilkommer ligeledes disse retsinstanser at foretage en afvejning mellem på den ene side det formål, Unionen forfølger, og ønsket om ikke at underlægge institutionerne for strenge formkrav, der risikerer at lamme deres handleevne, og på den anden side hensynet til, at den retsundergivne i tilstrækkelig grad indrømmes ret til at udnytte de processuelle regler. Det må konstateres, at Retten aldrig har foretaget en sådan afvejning, på trods af at der var tale om en fysisk person, som hverken er burmesisk leder eller familiemedlem til en burmesisk leder, men bare er søn af en person, som drager fordel af den økonomiske politik, der føres af de pågældende ledere.

58 — Den appellerede doms præmis 124.

59 — Den appellerede doms præmis 125.

60 — Jf. fjerde betragtning til fælles holdning 2006/318. Det præciseres i øvrigt ikke i den omtvistede forordning, at familiemedlemmers midler også skal indefrysnes.

61 — Kadi-dommen, præmis 339 og 340.

66. Retten til forudgående høring kan anskues på samme måde som kravet om forudgående meddelelse af begrundelsen. I Kadi-dommen bemærkede Domstolen ganske vist, at »[h]vad angår retten til forsvar og særligt retten til at blive hørt kan det, når der er tale om restriktive foranstaltninger som dem, der foreskrives ved den omtvistede forordning, ikke kræves af fællesskabsmyndighederne, at de meddeler nævnte begrundelse forud for den første optagelse af en person [...] på [listen]«<sup>62</sup>, og at »[a]f grunde, som ligeledes vedrører det formål, som forfølges med den omtvistede forordning og effektiviteten af de foranstaltninger, som er foreskrevet heri, var fællesskabsmyndighederne heller ikke forpligtet til at foretage en høring af appellanterne forud for den første optagelse«<sup>63</sup>, men denne bemærkning gjaldt tydeligvis kun for den første optagelse på listen. Her er der imidlertid tale om en forlængelse.

67. Den vurdering, Retten foretog i den appellerede doms præmis 127-133, bygger på en helhedstilgang. Retten undersøgte således, om appellanten siden 2003 – hvor han blev ramt af restriktive foranstaltninger for første gang – havde haft mulighed for at fremsætte sine synspunkter på en effektiv måde, og konkluderede, at han kunne have fremført sine synspunkter flere gange i forbindelse med Unionens lovgivningsmæssige arbejde, hvis han havde bedt om det<sup>64</sup>.

68. Der er efter min opfattelse to årsager til, at en sådan tilgang ikke er helt tilfredsstillende. For det første overlades det til appellanten selv at gøre sine synspunkter gældende over for Rådet. For det andet besvarer den ikke spørgsmålet om, hvorvidt der burde have været iværksat en forudgående høring i forbindelse med vedtagelsen af selve den omtvistede forordning. Til appellants argument om, at Rådet burde have opfordret ham til at gøre sine synspunkter gældende, før den omtvistede forordning blev vedtaget, svarede Retten, at appellanten kunne fremsætte sine synspunkter over for Rådet i løbet af lovgivningsprocessen forud for forordningens vedtagelse, dvs. i forbindelse med de forskellige revurderinger og forlængelser af de fælles holdninger.

69. Rettens argumentation er meget hypotetisk. Med sin bemærkning om, at Rådet kunne have taget en udtrykkelig intervention fra appellants side i betragtning ved revurderingen af fælles holdning 2006/318<sup>65</sup>, besvarer den ikke spørgsmålet om, hvorvidt det, selv om appellanten ikke har benyttet sig af denne mulighed, har til følge, at Rådet slipper for at iværksætte en forudgående høring i forbindelse med vedtagelsen af en forordning, som gennemfører denne fælles holdning i Fællesskabet.

70. Retten bemærkede endelig, at selv om appellanten måtte have ret til forudgående høring, har det efter fast retspraksis ingen betydning for den omtvistede forordnings lovlighed, da iværksættelsen af en høring ikke ville have ført til et andet resultat<sup>66</sup>. Det udledte den af den omstændighed, at appellanten hverken har bestridt den politiske situation i Burma eller sin fars stilling og sin familiemæssige relation til ham. Han har heller ikke godtgjort, at han har distanceret sig fra sin far, således at »dennes stilling [...] ikke længere er relevant for ham«<sup>67</sup>.

71. Når appellanten ikke fik forudgående meddelelse om begrundelsen for, at han personligt blev opført på listen, kan han efter min mening ikke bebrejdes for, at han ikke fremførte de nødvendige argumenter efter vedtagelsen af den omtvistede forordning, og det kan ikke udledes heraf, at den manglende forudgående høring er uden relevans for retsaktens lovlighed. Appellanten har selvfølgelig heller ikke mulighed for at bestride den familiemæssige relation, som han har til sin far, eftersom slægtskabet i langt de fleste tilfælde ligger fuldstændig fast.

62 — Ibidem, præmis 338.

63 — Ibidem, præmis 341.

64 — Jf. den appellerede doms præmis 129-131.

65 — Ibidem, præmis 131.

66 — Ibidem, præmis 132.

67 — Ibidem.

72. Det er korrekt, at appellanten, efter at meddelelsen af 11. marts 2008 blev offentliggjort, på eget initiativ anmodede Rådet om at oplyse ham om begrundelsen for, at han blev opført på listen. Appellanten henviste i sin skrivelse til, at han stadig ikke kendte den egentlige begrundelse for, at han var blevet opført på listen, og gjorde opmærksom på, at han kun havde ejet aktier i sin fars to selskaber i perioden fra 2005 til 2007 og ikke længere var aktionær i det år, hvor den omtvistede forordning blev vedtaget. Rådet valgte i sit svar ikke at tage hensyn til denne tydeligvis nye omstændighed og bibeholdt appellants navn på listen. Det er klart, at Rådet har ret til at udøve et sådant skøn. Retten anvendte imidlertid disse omstændigheder til at konkludere, at dette faktisk viser, at det ikke ville have ændret Rådets standpunkt, hvis der var iværksat en forudgående høring. Jeg har dog forståelse for det argument, som appellanten fremførte under retsmødet, hvor han beskrev sin situation således, at hans eneste mulighed var at gisne om, hvorfor han var blevet opført på listen, fortælle Rådet om disse gisninger og til sidst forsøge at overtale Rådet til at fjerne hans navn fra listen. Appellanten kan med andre ord ikke kritiseres for, at han heller ikke efterfølgende har kunnet afkræfte den formodning, der lå til grund for hans opførelse på listen, når han faktisk aldrig er blevet underrettet om denne formodning. Det er under disse omstændigheder ikke teknisk muligt for Retten at fastslå, at en eventuel manglende forudgående høring af appellanten alligevel er uden relevans for den omtvistede forordnings lovlighed, når det er ubestridt, at appellanten aldrig har været i stand til effektivt at give sin mening til kende, fordi han ikke er blevet oplyst om den egentlige begrundelse for, at han blev opført på listen<sup>68</sup>.

73. Jeg mener på baggrund af ovenstående, at det tredje anbringendes første led bør tiltrædes.

c) Den påståede tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse (det tredje anbringendes andet led)

74. Appellanten har kritiseret Retten for ikke at have udøvet en tilstrækkelig retslig kontrol i forbindelse med prøvelsen af de restriktive foranstaltningers lovlighed. Kommissionens argument om, at denne del af anbringendet ikke kan antages til realitetsbehandling, kan ikke tiltrædes, eftersom appellanten faktisk har nævnt spørgsmålet om domstolskontrollens intensitet i sin stævning, hvori han har påberåbt sig en tilsidesættelse af hans ret til en effektiv domstolsbeskyttelse.

75. Med hensyn til realiteten bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 144, at Rådet bør indrømme en vid skønsbeføjelse med hensyn til de forhold, der kan tages i betragtning, når det beslutter at indføre økonomiske sanktioner i medfør af artikel 60 EF og 301 EF, og at retsinstanserne som følge heraf ikke må »sætte deres bedømmelse af de beviser, faktiske forhold og omstændigheder, der begrunder vedtagelse af sådanne foranstaltninger, i stedet for den af Rådet foretagne bedømmelse, eftersom Rettens prøvelse af lovligheden af afgørelserne om indefrysning af midler skal begrænse sig til en kontrol af, om formforskrifterne og reglerne om begrundelse har været overholdt, om de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund, er materielt rigtige, om der foreligger en åbenbar fejl ved vurderingen af de faktiske omstændigheder, eller om der er begået magtfordrejning«.

76. Jeg vil først og fremmest bemærke, at Retten i denne præmis taler om »afgørelser« om indefrysning af midler og dermed ser ud til at tillægge den omtvistede retsakts generelle rækkevidde, som Retten ellers lagde stor vægt på i forbindelse med undersøgelsen af retsgrundlaget, en mere sekundær betydning, og at den ikke var sen til at støtte sin holdning på en dom, som Retten har afsagt i forbindelse med bekæmpelse af terrorisme, hvorimod Retten i andre dele af den appellerede dom syntes at sondre klart mellem restriktive foranstaltninger, der træffes for at bekæmpe terrorisme, og restriktive foranstaltninger, der træffes over for et tredjeland. Den appellerede dom indeholder således en række modsigelser, hvilket fremgår af præmis 144.

68 — Jf. analogt dommen i sagen *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet*, præmis 162.



77. For at vende tilbage til spørgsmålet om domstolskontrollens intensitet må det erkendes, at Rettens praksis på området ikke er klar. Den holdning, som den gav udtryk for i den appellerede dom, er direkte inspireret af præmis 159 i dommen i sagen *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet*. I en af de foregående præmisser i den samme dom opstillede Retten imidlertid princippet om en mere fuldstændig prøvelse<sup>69</sup>. Retten har under alle omstændigheder udviklet en meget klar praksis til fordel for en fuldstændig prøvelse i dommen i sagen *People's Mojahedin Organization of Iran mod Rådet*<sup>70</sup>, i sagen *Melli Bank mod Rådet*, i sagen *Bank Melli Iran mod Rådet*<sup>71</sup> og senest i sagen *Kadi mod Kommissionen*, der blev afsagt, efter at Domstolen havde hjemvist sagen til Retten<sup>72</sup>.

78. Set fra mit synspunkt er det naturligvis dommen i sagen *Melli Bank mod Rådet* og i sagen *Bank Melli Iran mod Rådet*, der er mest relevante for den foreliggende sag, fordi de drejede sig om restriktive foranstaltninger, der var iværksat som led i en sanktionsordning rettet mod et tredjeland. I disse to domme fastslog Retten, at der skulle sondres mellem på den ene side bestemmelser, hvori der fastsættes generelle regler, som definerer fremgangsmåden for de restriktive foranstaltninger, hvor der kun skal foretages en begrænset domstolskontrol for ikke at gribe ind i den vide skønsbeføjelse, som Rådet traditionelt indrømmes på området, og på den anden side lister over de personer, der konkret er omfattet af de restriktive foranstaltninger, hvor der skal foretages en fuldstændig domstolskontrol.

79. Denne anskuelse må anses for at være i fuld overensstemmelse med Domstolens praksis. Domstolen har ganske vist endnu ikke skullet udtale sig om, hvor intensiv domstolskontrollen med restriktive foranstaltninger som dem, der er tale om i den foreliggende sag, bør være. Jeg har dog allerede nævnt, at de retsafgørelser, der er truffet i forbindelse med bekæmpelse af terrorisme, kan finde tilsvarende anvendelse i forbindelse med en sanktionsordning, der er rettet mod et tredjeland. Det skal påpeges, at Domstolen lige siden *Kadi-dommen*<sup>73</sup> har slået til lyd for en fuldstændig efterprøvelse af restriktive foranstaltninger, hvilket den gentog klart og tydeligt i dommen i sagen E og F, hvori den fastslog, at »[d]en manglende begrundelse, der kendetegner nævnte optagelse på listen, kan ligeledes forhindre en passende domstolskontrol med dens lovlighed, der bl.a. omfatter en undersøgelse af de faktiske omstændigheder samt de beviser og oplysninger, der er fremlagt til støtte herfor. [...] [M]uligheden for en sådan kontrol [er] uomgængeligt nødvendig for at sikre en korrekt balance mellem kravene om bekæmpelse af international terrorisme og beskyttelsen af de grundlæggende friheder og rettigheder«<sup>74</sup>. Domstolen er for nylig blevet anmodet om at træffe endelig afgørelse herom<sup>75</sup>.

80. Ved fastlæggelsen af kontrollens intensitet er baggrunden for, at de restriktive foranstaltninger blev vedtaget – f.eks. kampen mod terrorisme – mindre vigtig end det forhold, at disse foranstaltninger har store konsekvenser for den individuelle situation for de oplyste personer, der unægteligt påvirkes i alvorlig grad.

81. Jeg vil derfor opfordre Domstolen til, at den i den foreliggende appelsag opstiller ensartede krav med henblik på at fastlægge intensiteten af den retslige kontrol, som Unionens retsinstanser skal udøve i forbindelse med restriktive foranstaltninger, der rammer fysiske personer, som ikke er ledere, som led i en sanktionsordning, der er indført mod et tredjeland, men samtidig indrømmer Rådet et vidt skøn ved afgørelsen af, om disse foranstaltninger er hensigtsmæssige, og hvordan de skal iværksættes.

69 — Jf. dommens præmis 154.

70 — Præmis 74 og 75.

71 — Henholdsvis dom af 9.7.2009 i sagen *Melli Bank mod Rådet*, præmis 45 og 46, og af 14.10.2009 i sagen *Bank Melli Iran mod Rådet*, præmis 36 og 37.

72 — Præmis 126 og 132-135. En sammenfatning af Rettens praksis kan læses i denne doms præmis 139 ff.

73 — Præmis 326.

74 — Dom af 29.6.2010, sag C-550/09, Sml. I, s. 6213, præmis 57.

75 — Jf. punkt 254 og 255 i generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse i den verserende sag C-27/09 P, Frankrig mod *People's Mojahedin Organization of Iran*.



82. Det fremgår således klart af den appellerede doms præmis 144 og 145, at Retten ikke foretog en passende retslig prøvelse og nøjedes med at kontrollere, at begrundelsespligten var overholdt, uden at den på noget tidspunkt kontrollerede, om der forelå beviser til støtte for Rådets påstand om, at appellanten faktisk drager fordel af det burmesiske regimes økonomiske politik.

83. Da den appellerede dom er behæftet med en yderligere urigtig retsanvendelse, bør det tredje anbringendes andet led tiltrædes.

d) Spørgsmålet om underretning (det tredje anbringendes tredje led)

84. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt appellanten burde have været underrettet individuelt om den omtvistede forordning, tvivler jeg meget på, at det kan antages til realitetsbehandling. Ingen af de anbringender, der blev fremført for Retten, sigtede mod at anfægte Rådets manglende individuelle underretning. Retten tog således ikke stilling til dette anbringende i den appellerede dom, fordi det ikke fandtes. Selv om det antages, at appellanten havde til hensigt at rejse dette spørgsmål i forbindelse med appellen, er hans argumentation under alle omstændigheder ikke rettet mod den appellerede dom. Der er tydeligvis tale om et nyt anbringende, som appellanten formulerede i replikken som reaktion på Kommissionens svarskrift, hvori den gennemgik de argumenter, den havde fremført i andre appelsager<sup>76</sup>, uden først at undersøge, om dette er relevant i den foreliggende sag, eftersom appellanten slet ikke har fremført noget anbringende eller argument vedrørende tilsidesættelse af underretningspligten i sit appelskrift. De drøftelser, der har været mellem sagens parter i forbindelse med replikken og duplikken og under det efterfølgende retsmøde, bør derfor ikke forlede Domstolen til at tage de argumenter, der vedrører underretningen, under påkendelse. Der er i bedste fald tale om et nyt anbringende om Rådets tilsidesættelse af underretningspligten, som ikke kan antages til realitetsbehandling, fordi Domstolen kun har kompetence til at tage stilling til den retlige afgørelse, der er blevet truffet vedrørende de anbringender, der er blevet behandlet i første instans<sup>77</sup>.

85. Jeg vil af de ovenfor anførte grunde foreslå Domstolen at tiltræde det tredje anbringendes to første led.

*C – Det andet anbringende om tilsidesættelse af forpligtelsen til at begrunde den omtvistede forordning*

1. Parternes argumenter

86. Appellanten har anført, at Rådet har pligt til at angive de særlige og konkrete årsager, så snart den opfører en navngiven fysisk person på listen. Det er især vigtigt, når det ikke har været muligt at høre appellanten på forhånd. Rådet har selv erkendt, at det har pligt til at angive de særlige og konkrete årsager til hver enkelt opførelse på listen<sup>78</sup>. Appellanten har endvidere med støtte i Rettens praksis<sup>79</sup> gjort gældende, at Rådet har pligt til at oplyse, hvorfor det mener, at en person eller en enhed indgår i en kategori, der er fastsat i en forordning om indefrysning af midler. Rådet burde således have angivet de præcise årsager til, at den mente, at appellanten drog fordel af regeringens økonomiske politik. Rådet oplyste ikke, om han eksempelvis blev opført på listen på grund af en påstået adfærd eller på grund af, at han er søn af sin far, og nævnte heller ikke formodningen om, at familiemedlemmer drager fordel af den pågældende politik. Retten fastslog derfor med urette, at Rådet havde opfyldt sin begrundelsespligt.

76 — Kommissionen har henvist til punkt 41 i sit svarskrift.

77 — Jf. blandt righoldig retspraksis dom af 1.2.2007, sag C-266/05 P, Sison mod Rådet, Sml. I, s. 1233, præmis 95 og den deri nævnte retspraksis, og af 21.9.2010, forenede sager C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, Sml. I, s. 8533, præmis 126 og den deri nævnte retspraksis.

78 — Appellanten har herved nævnt dokument 7697/07 af 3.4.2007, som Rådet selv henviste til i sit svarskrift for Retten.

79 — Dommen i sagen Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet og i sagen Melli Bank mod Rådet.

87. Rådet mener derimod, at årsagerne til appellants opførelse på listen fremgik klart af fælles holdning 2003/297, hvorved appellants midler blev indefrosset første gang, og af fælles holdning 2006/318, og at Rådet ikke var forpligtet til at angive andre grunde end, at appellanten er søn af sin far. Efter Kommissionens opfattelse gentager appellanten blot de argumenter, som han allerede fremførte for Retten, og som Retten behandlede fuldstændig korrekt ved at anvende de traditionelle kriterier for vurdering af, om en retsakt er tilstrækkeligt begrundet, der er fastsat i Rettens og Domstolens praksis. Appellanten kan ikke påstå, at han ikke kendte baggrunden for den omtvistede forordning, når han selv havde været omfattet af disse foranstaltninger siden 2003. Han er heller ikke uvidende om, at han blev opført på listen på grund af risikoen for omgåelse af de foranstaltninger, der er truffet over for hans far. Da der ikke er sket væsentlige ændringer af de faktiske eller retlige forhold siden dengang, var Rådet ikke forpligtet til at angive udtrykkeligt, hvor appellanten blev opført på listen. Det fremgår under alle omstændigheder af bilag VI til den omtvistede forordning, at appellanten er søn af sin far, og det var tilstrækkeligt til, at han kunne opføres på listen. Rådet og Kommissionen mener derfor, at dette anbringende bør forkastes.

## 2. Bedømmelse

88. Som Retten ganske rigtigt bemærkede, er formålet med begrundelsespligten at bringe den berørte part i en situation, hvor han råder over tilstrækkelige oplysninger til at kunne afgøre, om der er grundlag for den retsakt, der berører ham, eller om den muligvis er behæftet med en mangel<sup>80</sup>. Kontrollen af, om den institution, der har udstedt en retsakt, har opfyldt sin begrundelsespligt, gør det således muligt at afgøre, om den berørte part har haft mulighed for at forsvare sine rettigheder<sup>81</sup>.

89. Den argumentation, som Retten herved lagde til grund, falder åbenlyst i to dele. Den undersøgte først, om der forelå en tilstrækkelig begrundelse med hensyn til vedtagelsen af en sanktionsordning mod Unionen Burma<sup>82</sup>. Dernæst undersøgte den, om de restriktive foranstaltninger, der var truffet over for appellanten, også var tilstrækkeligt begrundede<sup>83</sup>. Den generelle begrundelse for sanktionsordningen vil jeg ikke komme nærmere ind på, da der ikke er nogen grund til at anfægte den konklusion, Retten nåede frem til.

90. Anderledes forholder det sig med Rettens vurdering af den egentlige begrundelse for, at appellanten blev genstand for restriktive foranstaltninger. Det tilkom Rådet at angive klart og utvetydigt, hvorfor det valgte at opføre appellants navn i bilaget under »personer, der drager fordel af regeringens økonomiske politik«, således at appellanten kunne få kendskab til foranstaltningens begrundelse og mulighed for at forsvare sine rettigheder. Rådets forpligtelse til at begrunde restriktive foranstaltninger er også defineret i lyset af princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse, som retsaktens begrundelse skal bidrage til at sikre. Retten skulle som følge heraf undersøge, om appellanten faktisk blev sat i stand til at forstå, hvad det var, der blev lagt ham til last, og at vurdere, om de restriktive foranstaltninger, der blev truffet over for ham, var begrundede<sup>84</sup>.

91. Man behøver kun at se på punkt J1c i bilag VI til den omtvistede forordning for at få oplyst appellants identitet, køn, fødselsdato og herkomst på faderens side. Formodningen om, at familiemedlemmer til personer, der drager fordel af den burmesiske regerings økonomiske politik, selv drager fordel af denne politik, er i øvrigt ikke nævnt i den omtvistede forordning.

80 — Den appellerede doms præmis 94 og den deri nævnte retspraksis.

81 — Dom af 17.3.1983, sag 294/81, Control Data Belgium mod Kommissionen, Sml. s. 911, præmis 14.

82 — Den appellerede doms præmis 99 ff.

83 — Den appellerede doms præmis 103 ff.

84 — Jf. analogt dommen i sagen Bank Melli Iran mod Rådet, præmis 87.

92. Jeg kan ikke tiltræde Rettens argument om, at Rådet opfyldte sin forpligtelse til at begrunde den omtvistede forordning, der blev vedtaget i 2008, fordi det i 2003 angav årsagerne til, at det havde valgt at udvide indefrysningen af midler til at omfatte familiemedlemmer, i en fælles holdning, hvori appellanten var nævnt for første gang<sup>85</sup>. For det første fremgår det kun af tredje betragtning til fælles holdning 2003/297, som Retten baserede sin argumentation på, at de restriktive foranstaltningers anvendelsesområde udvides til at omfatte personer, der nyder godt af den burmesiske regerings politik, samt medlemmer af disses familie, men det forklares ikke, hvorfor familiemedlemmer medtages. Det kan for det andet ikke fastslås alene på dette grundlag, at appellanten, der på det tidspunkt var 16 år gammel, var i stand til at forsvare sine rettigheder, og at det var tilfældet helt frem til den omtvistede forordnings vedtagelse, når appellanten er nævnt i et bilag, hvis overskrift lader forstå, at han netop er nævnt, fordi han drager fordel af den burmesiske regerings økonomiske politik<sup>86</sup>. Den omstændighed, at det ikke er alle medlemmer af Tay Za's familie, der er nævnt i dette bilag, antyder efter min opfattelse, at appellanten næppe kunne antage, at det kun var hans familiemæssige tilhørsforhold, der var og er årsag til, at han er nævnt. Den eneste oplysning, der gives i den oprindelige fælles holdning og gentages i de efterfølgende fælles holdninger og navnlig i den, der gennemføres ved den omtvistede forordning, er, at midler tilhørende familiemedlemmer til personer, der begunstiges, skal indefrys<sup>87</sup>. Et simpelt udsagn af denne art kan dog ikke betragtes som en begrundelse, for så vidt som det stadig ikke er fastlagt, hvorfor disse personers midler skal indefrys. Det fremgår af den omstændighed, at Retten, som jeg tidligere har nævnt, selv måtte fremsætte en formodning, der efterfølgende kunne forklare, hvorfor appellanten blev opført på listen.

93. Men denne formodning er heller ikke entydig. På den ene side bemærkede Retten, at udvidelsen af indefrysningen af midler til at omfatte familiemedlemmer skyldes, at det må antages, at de selv drager fordel af den burmesiske regerings økonomiske politik. Retten fandt i øvrigt, at Rådet i tilstrækkeligt omfang havde præciseret den måde, hvorpå »[appellanten] eller hans far har draget fordel af den økonomiske politik«<sup>88</sup>, ved at angive, at faren drog fordel af sin stilling som administrerende direktør. På den anden side fastslog Retten netop i forbindelse med undersøgelsen af, om begrundelsen var tilstrækkelig, at appellanten ikke kunne påstå, at han ikke var bekendt med grundene til, at han blev opført på listen, eftersom han i et processkrift har anført, at der kan være en »risiko for, at hans far vil omgå indefrysningen af aktiver ved en eventuel overdragelse af midler til andre medlemmer af hans familie«<sup>89</sup>.

94. Den meget dynamiske fortolkning af den omtvistede forordning, som Retten foretog, bortvejrede således ikke enhver tvivl om den egentlige begrundelse for appellansens opførelse på listen, og det kan derfor ikke med støtte i de argumenter, Retten fremførte i den appellerede doms præmis 106 og 107, gøres gældende, at det fremgår klart og utvetydigt af den begrundelse, der er givet, hvorfor Rådet valgte at opføre appellanten på denne liste.

95. Denne uoverensstemmelse i den appellerede dom i forbindelse med undersøgelsen af anbringendet om manglende overholdelse af begrundelsespligten har i virkeligheden den modsatte virkning af den, Retten tilsigtede, eftersom den illustrerer, at Rådet satte Unionens retsinstant i en penibel situation, da den skulle kontrollere den omtvistede forordnings lovlighed. Under disse omstændigheder kan det endda se ud til, at Retten ikke har været i stand til at udøve sin kontrol på korrekt vis, selv om dette også er et af de mål, der forfølges med begrundelsespligten.

96. Retten foretog som følge heraf en urigtig retsanvendelse, da den i den appellerede doms præmis 108 fastslog, at Rådet havde opfyldt sin forpligtelse til at begrunde de restriktive foranstaltninger, der er truffet over for appellanten. Det andet anbringende bør derfor tiltrædes.

85 — Jf. den appellerede doms præmis 104.

86 — Vedtagelsen af forordning nr. 353/2008, hvori der tilføjes en henvisning til andre personer med tilknytning til regimet (jf. punkt 13 i dette forslag til afgørelse), forbedrede ikke appellansens situation i den henseende.

87 — Jf. bl.a. fjerde betragtning til fælles holdning 2006/318.

88 — Den appellerede doms præmis 107.

89 — Den appellerede doms præmis 106.

D – *Det fjerde og sidste anbringende om tilsidesættelse af ejendomsretten og proportionalitetsprincippet*

1. Parternes argumenter

97. Appellanten har fremført to sæt argumenter. Han mener for det første ikke, at de processuelle garantier, der er knyttet til ejendomsretten, er blevet iagttaget, eftersom han ikke har haft tilstrækkelig lejlighed til at tale sin sag. Hverken Rådet eller Retten har fremlagt dokumentation for, at det er nødvendigt at opretholde så strenge foranstaltninger over for ham, selv om det aldrig er blevet påvist, at appellanten har draget større fordel af styrets økonomiske politik end enhver anden burmesisk statsborger. For det andet mener han, at de restriktive foranstaltninger, som han er omfattet af, på grund af deres generelle rækkevidde og deres varighed udgør en betydelig begrænsning af hans ejendomsret. Han har i den forbindelse påpeget, at han har været omfattet af sådanne foranstaltninger siden 2003, dvs. siden han var 16 år gammel. Der er desuden tale om en fuldstændig indefrysning af midler, som ikke er tidsmæssigt eller kvantitativt begrænset. Appellanten er således berørt af de pågældende foranstaltninger hele tiden. Appellantens ejendomsret er som følge heraf blevet tilsidesat i uforholdsmæssig grad.

98. Rådet mener, at dette anbringende bør forkastes, og er fuldstændig enig i Rettens konklusion om, at begrænsningen af appellanten's ejendomsret ikke kan anses for uegnet eller uforholdsmæssig i betragtning af, at den omtvistede forordning forfølger et vigtigt formål, og appellanten frit har kunnet godtgøre, at han har distanceret sig fra sin far, og dermed bringe indgrebet i udøvelsen af hans ejendomsret til ophør. Efter Rådets opfattelse er de foranstaltninger, som appellanten er omfattet af, således tidsmæssigt begrænsede. Rådet mener i øvrigt også, at appellanten har haft tilstrækkelig lejlighed til at tale sin sag, eftersom Rådet på hans begæring har taget hans situation op til fornyet overvejelse. De restriktive foranstaltninger, som han er omfattet af, må derfor betragtes som berettigede og forholdsmæssige begrænsninger af hans ejendomsret.

99. Kommissionen har tilsluttet sig Rådets holdning. Den har dog peget på to forhold. Kommissionen har for det første anført, at argumentet om, at appellanten ikke har kunnet tale sin sag over for myndighederne, er forkert. Kommissionen har dernæst anfægtet appellanten's påstand om, at de restriktive foranstaltninger, som han er omfattet af, rammer alle hans aktiver, når det fremgår af den omtvistede forordnings artikel 21, at disse foranstaltninger kun finder anvendelse inden for Unionens område og uden for Unionens område kun finder anvendelse på unionsborgere, juridiske personer, der er oprettet i henhold til en EU-medlemsstats lovgivning, og fysiske og juridiske personer for så vidt angår forretningsvirksomhed, der foregår inden for Unionen.

2. Bedømmelse

100. Ifølge Domstolens faste praksis, som Retten henviste til i den appellerede doms præmis 156, er ejendomsretten i Unionens retsorden ikke en absolut rettighed, men der er derimod tale om en rettighed, der kan underlægges begrænsninger. Det er bl.a. muligt at begrænse ejendomsrettens anvendelse, forudsat at begrænsningerne er nødvendige for at tilgodese et alment hensyn, som Fællesskabet forfølger, og forudsat at begrænsningerne ikke, når henses til deres formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i selve denne rettigheds kerne.

101. Lad mig straks sige, at appellanten ikke har bestridt, at den omtvistede forordning forfølger et formål af almen interesse. De øvrige parter i sagen har heller ikke bestridt, at appellanten som følge af de pålagte foranstaltninger er underlagt en begrænsning i udøvelsen af sin ejendomsret, som må kvalificeres som omfattende<sup>90</sup>. Det skal derfor undersøges, om denne begrænsning indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i selve kernen af appellanten's ejendomsret.

90 — Jf. den appellerede doms præmis 157.



102. Retten henviste herved med rette til det retslige princip om, at »betydningen af de formål, som forfølges med en forordning, der fastsætter sanktioner, kan begrunde selv betydelige negative følger for visse berørte personer, herunder personer, der ikke har noget ansvar for den situation, der har ført til vedtagelsen af de omhandlede foranstaltninger, men som bl.a. påvirkes i udøvelsen af deres ejendomsret«<sup>91</sup>.

103. Hvad angår argumentet om de restriktive foranstaltningers varighed vil jeg bemærke, at formålet med annullationssøgsmålet ved Retten netop var at anfægte den omtvistede forordnings lovlighed og nærmere bestemt lovligheden af de restriktive foranstaltninger, der er truffet over for appellanten. Disse foranstaltninger er ganske vist blevet forlænget. Jeg mener alligevel ikke, at de argumenter, der er fremført i forbindelse først med annullationssøgsmålet og derefter appelsagen, bør have til formål at få Domstolen til – heller ikke indirekte – at tage stilling til lovligheden af de foranstaltninger, der er truffet over for appellanten siden 2003. Hvis man ikke skal risikere at udvide tvistens genstand betydeligt, hvilket i princippet ikke er tilladt i forbindelse med en appel, mener jeg ikke, at Domstolen kan betragte de restriktive foranstaltninger, der i 2008 blev forlænget ved den omtvistede forordning, som en tilsidesættelse af ejendomsretten, fordi disse foranstaltninger har været gældende siden 2003, og appellanten på daværende tidspunkt var mindreårig. I forbindelse med den foreliggende appel må argumentet om, at de restriktive foranstaltninger, der opretholdes ved den omtvistede forordning, er blevet anvendt siden 2003 med hjemmel i andre retsakter og derfor udgør en urimelig begrænsning af appellants ejendomsret, anses for irrelevant.

104. Hvad angår argumentet om, at indefrysningen er af absolut og ubegrænset karakter, skal det påpeges, at den omtvistede forordning, som Retten har bemærket, giver mulighed for at tillade, at ressourcer på visse betingelser frigives eller stilles til rådighed, navnlig for at dække de anførte personers basale behov<sup>92</sup>.

105. Appellanten har endelig kritiseret Retten for ikke at have taget hensyn til, at han i strid med kravet i artikel 1 i protokol nr. 1 til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«) aldrig har fået tilstrækkelig lejlighed til at tale sin sag. Dette led vedrører således de processuelle garantier, der bør være knyttet til ejendomsretten.

106. Det er herved korrekt at påpege, at Domstolen har tilsluttet sig de krav, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har opstillet, nemlig at »[s]elv om der ikke er fastsat proceduremæssige krav i artikel 1 i protokol nr. 1, skal de procedurer, der finder anvendelse [...], også give den berørte person tilstrækkelig lejlighed til at tale sin sag over for de kompetente myndigheder, således at denne effektivt kan anfægte de foranstaltninger, som gør indgreb i de rettigheder, der sikres ved denne bestemmelse. For at sikre overholdelsen af denne betingelse skal de procedurer, der finder anvendelse, betragtes ud fra et generelt synspunkt«<sup>93</sup>.

107. Retten tog hensyn til disse proceduremæssige krav i den appellerede dom og fastslog, at appellanten havde haft lejlighed til at tale sin sag flere gange siden 2003<sup>94</sup>. Retten konkluderede bl.a. dette med henvisning til sin gennemgang af anbringendet om tilsidesættelse af retten til en retfærdig rettergang og anbringendet om tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse.

91 — Den appellerede doms præmis 160 og den deri nævnte retspraksis.

92 — Den appellerede doms præmis 165 og den omtvistede forordnings artikel 13.

93 — Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 20.7.2004 i sagen *Bäck mod Finland*, *Report of Judgments and Decisions*, 2004-VII, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis; jf. ligeledes *Kadi-dommen*, præmis 368.

94 — Den appellerede doms præmis 170.



108. Jeg er på linje med, hvad jeg tidligere har anført<sup>95</sup>, ikke overbevist om, at der i denne sammenhæng skal tages hensyn til, hvilke muligheder appellanten eventuelt og potentielt har haft for at tale sin sag i takt med udarbejdelsen af de retsakter, der har påvirket hans situation siden 2003. Jeg hælder derimod meget mere til argumentet om den meddelelse, som Rådet offentliggjorte i *Den Europæiske Unions Tidende* den 11. marts 2008<sup>96</sup>, og hvori de anførte personer bl.a. gøres opmærksom på, at de har mulighed for at rette anmodning til Rådet om at tage beslutningen om at optage dem på listen op til fornyet overvejelse, og at de kan anfægte dens lovlighed ved Retten. Selv om denne meddelelse blev offentliggjort kort efter den omtvistede forordning, er der ingen tvivl om, at den er et vigtigt processuelt instrument til sikring af ejendomsretten og dens udøvelse. Appellanten rettede i øvrigt skriftlig henvendelse til Rådet, efter at meddelelsen var blevet offentliggjort. Det er også eksistensen af denne meddelelse, der er årsag til, at situationen i den foreliggende sag adskiller sig markant fra Yassin Abdullah Kadis situation, som appellanten har henvist til. I Kadi-sagen var den omtvistede forordning således »blevet vedtaget, uden at der er tilvejebragt nogen garanti for, at [appellanten] har adgang til at tale sin sag over for de kompetente myndigheder«<sup>97</sup>. Det kan ikke siges at være tilfældet her.

109. Jeg foreslår derfor, at Domstolen forkaster det fjerde anbringende.

#### **IV – Søgsmålet for Retten**

110. Ifølge artikel 61, stk. 1, andet punktum, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, når den ophæver den af Retten afsagte dom, selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse.

111. Det er efter min opfattelse tilfældet i den foreliggende sag, i hvert fald hvad angår det første anbringende.

112. Som jeg har foreslået i punkt 46 i dette forslag til afgørelse, bør den appellerede dom ophæves, i det omfang den forkastede det første anbringende om den omtvistede forordnings manglende retsgrundlag, som appellanten fremsatte i første instans.

113. Som jeg tidligere har nævnt, behæftede Retten efter min opfattelse sin dom med en retlig fejl, idet den fortolkede artikel 60 EF og 301 EF alt for bredt. Under disse omstændigheder og på baggrund af det ovenfor anførte mener jeg, at det første appelanbringende bør tiltrædes, og at den omtvistede forordning følgelig på grund af manglende hjemmel bør annulleres for så vidt angår appellanten.

#### **V – Sagens omkostninger**

114. I henhold til procesreglementets artikel 122 træffer Domstolen afgørelse om sagens omkostninger, når der gives appellanten medhold, og Domstolen selv endeligt afgør sagen.

115. Det bestemmes i procesreglementets artikel 69, stk. 2, der i henhold til artikel 118 finder anvendelse i appelsager, at det pålægges den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da appellanten har nedlagt påstand herom, bør Rådet tilpligtes at betale omkostningerne i forbindelse med sagen for Retten og appelsagen.

95 — Jf. punkt 103 i dette forslag til afgørelse.

96 — Nævnt i punkt 14 ovenfor i dette forslag til afgørelse.

97 — Præmis 369.

## VI – Forslag til afgørelse

116. Henset til det anførte foreslår jeg Domstolen at afsige følgende dom:

- »1) Rettens dom af 19. maj 2010 i sag T-181/08, Tay Za mod Rådet, ophæves.
- 2) Rådets forordning (EF) nr. 194/2008 af 25. februar 2008 om forlængelse og styrkelse af de restriktive foranstaltninger over for Burma/Myanmar og ophævelse af forordning (EF) nr. 817/2006 annulleres, for så vidt som den vedrører appellanten.
- 3) Rådet for Den Europæiske Union betaler omkostningerne for begge instanser.
- 4) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland og Europa-Kommissionen bærer deres egne omkostninger.«