



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

18. juli 2013\*

»Appel — fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) — restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban — forordning (EF) nr. 881/2002 — indefrysning af midler og økonomiske ressourcer tilhørende en person, der er opført på en liste opstillet af et organ under De Forenede Nationer — opførelse af denne persons navn på listen i bilag I til forordning (EF) nr. 881/2002 — annullationsøgsmål — grundlæggende rettigheder — ret til forsvar — princippet om effektiv domstolsbeskyttelse — proportionalitetsprincippet — ret til respekt for ejendomsretten — begrundelsespligt«

I de forenede sager C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P,

angående tre appeller i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 10. december 2010,

**Europa-Kommissionen** først ved P. Hetsch, S. Boelaert, E. Paasivirta og M. Konstantinidis, derefter ved L. Gussetti, S. Boelaert, E. Paasivirta og M. Konstantinidis, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg

**Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland** først ved E. Jenkinson, derefter ved S. Behzadi-Spencer, som befuldmægtigede, bistået af J. Wallace, QC, D. Beard, QC, og barrister M. Wood,

appellanter,

støttet af:

**Republikken Bulgarien** ved B. Zaimov, T. Ivanov og E. Petranova, som befuldmægtigede

**Den Italienske Republik** ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato M. Fiorilli, og med valgt adresse i Luxembourg

**Storhertugdømmet Luxembourg** ved C. Schiltz, som befuldmægtiget

**Ungarn** ved M. Fehér, K. Szíjjártó og K. Molnár, som befuldmægtigede

**Kongeriget Nederlandene** ved C. Wissels og M. Bulterman, som befuldmægtigede

**Den Slovakiske Republik** ved B. Ricziová, som befuldmægtiget

**Republikken Finland** ved H. Leppo, som befuldmægtiget,

intervenienter i appelsagerne (C-584/10 P og C-595/10 P),

\* Processprog: engelsk.

**Rådet for Den Europæiske Union** ved M. Bishop, E. Finnegan og R. Szostak, som befuldmægtigede,  
appellant,

støttet af:

**Republikken Bulgarien** ved B. Zaimov, T. Ivanov og E. Petranova, som befuldmægtigede

**Den Tjekkiske Republik** ved K. Najmanová, E. Ruffer, M. Smolek og D. Hadroušek, som befuldmægtigede

**Kongeriget Danmark** ved L. Volck Madsen, som befuldmægtiget

**Irland** først ved D. O'Hagan, derefter ved E. Creedon, som befuldmægtigede, bistået af N. Travers, BL, og solicitor P. Benson, og med valgt adresse i Luxembourg

**Kongeriget Spanien** ved M. Muñoz Pérez og N. Díaz Abad, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg

**Den Italienske Republik** ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato M. Fiorilli, og med valgt adresse i Luxembourg

**Storhertugdømmet Luxembourg** ved C. Schiltz, som befuldmægtiget

**Ungarn** ved M. Fehér, K. Szíjjártó og K. Molnár, som befuldmægtigede

**Kongeriget Nederlandene** ved C. Wissels og M. Bulterman, som befuldmægtigede

**Republikken Østrig** ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg

**Den Slovakiske Republik** ved B. Ricziová, som befuldmægtiget

**Republikken Finland** ved H. Leppo, som befuldmægtiget,

intervenienter i appelsagen (C-593/10 P),

de øvrige parter i appelsagen:

**Yassin Abdullah Kadi** ved D. Vaughan, QC, V. Lowe, QC, J. Crawford, SC, barristers M. Lester og P. Eeckhout samt solicitors G. Martin og C. Murphy,

sagsøger i første instans,

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

intervenient i første instans,

har

## DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts (refererende dommer), afdelingsformændene M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz og M. Berger samt dommerne U. Lõhmus, E. Levits, A. Arabadjiev, C. Toader, J.-J. Kasel, M. Safjan og D. Šváby,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: fuldmægtig A. Impellizzeri,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. oktober 2012,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 19. marts 2013,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Europa-Kommissionen, Rådet for Den Europæiske Union og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har i deres appelskrifter nedlagt påstand om ophævelse af dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 30. september 2010, Kadi mod Kommissionen (sag T-85/09, Sml. II, s. 5177, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten annullerede Kommissionens forordning (EF) nr. 1190/2008 af 28. november 2008 om 101. ændring af Rådets forordning (EF) nr. 881/2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban (EUT L 322, s. 25, herefter »den anfægtede forordning«), for så vidt som den vedrører Yassin Abdullah Kadi.

### Retsforskrifter

#### *De Forenede Nationers pagt*

- 2 I henhold til artikel 1, stk. 1 og 3, i De Forenede Nationers pagt, undertegnet i San Francisco (De Forenede Stater) den 26. juni 1945, er De Forenede Nationers formål bl.a. »at opretholde mellemfolkelig fred og sikkerhed« og »at tilvejebringe mellemfolkeligt samarbejde ved løsning af mellemfolkelige spørgsmål af økonomisk, social, kulturel eller humanitær karakter, og ved at styrke og fremme respekten for menneskerettigheder og for fundamentale frihedsrettigheder for alle uden forskel med hensyn til race, køn, sprog eller religion«.
- 3 I henhold til artikel 24, stk. 1, i De Forenede Nationers pagt har De Forenede Nationers Sikkerhedsråd (herefter »Sikkerhedsrådet«) hovedansvaret for opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed. Artikel 24, stk. 2, bestemmer, at Sikkerhedsrådet under opfyldelsen af disse pligter skal handle i overensstemmelse med de Forenede Nationers formål og grundsætninger.
- 4 I henhold til artikel 25 i De Forenede Nationers pagt går medlemmerne af De Forenede Nationer (FN) ind på at anerkende og udføre Sikkerhedsrådets beslutninger i overensstemmelse med denne pagt.
- 5 Kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, som har overskriften »Forholdsregler over for trusler mod freden, fredsbrud og angrebshandlinger«, definerer, hvilke forholdsregler der skal træffes i sådanne tilfælde. Artikel 39, som indleder dette kapitel, bestemmer, at Sikkerhedsrådet skal afgøre, om der foreligger en sådan trussel, et sådant brud eller en sådan handling, og med henblik på opretholdelse eller genoprettelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed skal fremsætte forslag eller beslutte, hvilke forholdsregler der skal træffes i overensstemmelse med artikel 41 og 42. Sikkerhedsrådet kan i

henhold til pagtens artikel 41 afgøre, hvilke forholdsregler, dog ikke omfattende anvendelsen af våbenmagt, der skal tages for at gennemføre dets beslutninger, og det kan opfordre medlemmerne af De Forenede Nationer til at iværksætte sådanne forholdsregler.

- 6 I medfør af artikel 48, stk. 2, i De Forenede Nationers pagt skal Sikkerhedsrådets beslutninger til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed gennemføres af medlemmerne af De Forenede Nationer direkte og ved skridt foretaget af dem i de pågældende mellemfolkelige institutioner, af hvilke de er medlemmer.
- 7 Det følger af pagtens artikel 103, at i tilfælde af konflikt mellem de forpligtelser, der påhviler De Forenede Nationers medlemmer ifølge nævnte pagt, og deres forpligtelser ifølge enhver anden mellemfolkelig overenskomst går de førstnævnte forpligtelser forud for de sidstnævnte.

*Sikkerhedsrådets foranstaltninger over for international terrorisme og Unionens iværksættelse heraf*

- 8 Sikkerhedsrådet har siden slutningen af 1990'erne og i endnu større omfang efter attentaterne den 11. september 2001 i De Forenede Stater vedtaget en række resolutioner på grundlag af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt med henblik på at bekæmpe terrortrusler mod mellemfolkelig fred og sikkerhed. Disse resolutioner, som oprindeligt alene var rettet mod Taliban i Afghanistan, er efterfølgende blevet udvidet til at omfatte såvel Usama bin Laden og Al-Qaida som personer og enheder med tilknytning dertil. De fastsætter bl.a. indefrysning af midler tilhørende de organisationer, enheder og personer, der af den komité, som Sikkerhedsrådet nedsatte i henhold til resolution 1267 (1999) af 15. oktober 1999 (herefter »sanktionskomitéen«), er opført på en konsolideret liste (herefter »sanktionskomitéens konsoliderede liste«).
- 9 Med henblik på at behandle anmodninger fra organisationer, enheder eller personer, hvis navn er opført på denne liste, om at blive slettet af listen, blev der ved Sikkerhedsrådets resolution 1730 (2006) af 19. december 2006 fastsat mulighed for at oprette et »focal point« under Sikkerhedsrådet til varetagelse af disse anmodninger. Et sådant focal point blev oprettet i marts 2007.
- 10 Ifølge afsnit 5 i Sikkerhedsrådets resolution 1735 (2006) af 22. december 2006 skal staterne, når de foreslår sanktionskomitéen at opføre navnet på en organisation, enhed eller person på dens konsoliderede liste, »fremlægge en begrundelse, der skal indeholde så mange oplysninger som muligt om grundlaget for anmodningen om opførelse, herunder i) alle oplysninger, der gør det muligt at fastslå, at enkeltpersonen eller enheden opfylder de anførte kriterier, ii) hvilke oplysninger der foreligger, iii) alle oplysninger eller dokumentbeviser, der kan fremlægges«. Ifølge resolutionens afsnit 6 skal »staterne ved fremsættelsen af en anmodning om opførelse præcisere, hvilke dele af sagens oplysninger der kan offentliggøres med henblik på orientering af den enkeltperson eller enhed, der er opført på [sanktionskomitéens konsoliderede liste], og hvilke dele der kan formidles til staterne [...], som anmoder herom«.
- 11 Sikkerhedsrådets resolution 1822 (2008) af 30. juni 2008 fastsætter i afsnit 12, at staterne bl.a. »for hver anmodning om opførelse skal præcisere, hvilke dele af sagens oplysninger der kan offentliggøres, herunder til brug for [sanktions]komitéens udarbejdelse af en begrundelse som beskrevet i nedenstående afsnit 13 og for, at der kan ske meddelelse eller underretning til den person eller enhed, hvis navn er opført på nævnte komitéens konsoliderede liste, og hvilke dele der kan meddeles [...] de interesserede stater på forespørgsel«. Denne resolutions afsnit 13 bestemmer for det første, at sanktionskomitéen ved tilføjelsen af et navn på sin konsoliderede liste offentliggør en »sammenfatning af begrundelsen for opførelsen« på sin hjemmeside, og for det andet, at nævnte komité skal bestræbe sig på at offentliggøre »sammenfatninger af de grunde, der har ført til opførelser« af navne på den nævnte liste før vedtagelsen af nævnte resolution, på samme hjemmeside.

- 12 For så vidt angår anmodninger om sletning blev der ved Sikkerhedsrådets resolution 1904 (2009) af 17. december 2009 oprettet en »ombudsmandsinstitution«, der ifølge denne resolutions afsnit 20 har til opgave at bistå Sikkerhedsrådet ved behandlingen af disse anmodninger. Ifølge samme afsnit skal den person, der udpeges til ombudsmand, opfylde kriterier om upåklagelig vandel, upartiskhed og integritet samt være meget velkvalificeret og have stor erfaring inden for de relevante områder, dvs. jura, menneskerettigheder, terrorbekæmpelse og sanktioner. De opgaver, som ombudsmanden skal varetage, er beskrevet i bilag II til resolutionen og består i en fase, hvor der indsamles informationer hos de berørte stater, og en dialogfase, hvor der kan indledes drøftelser med den organisation, enhed eller person, der anmoder om at få sit navn slettet af sanktionskomitéens konsoliderede liste. Efter disse to faser udarbejder ombudsmanden en »samlet rapport«, der fremsendes til sanktionskomitéen, som derefter behandler anmodningen om sletning med bistand fra ombudsmanden og efter denne behandling beslutter, om anmodningen om sletning kan imødekommes.
- 13 Da medlemsstaterne i en række fælles holdninger, der blev vedtaget i henhold til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, nåede frem til, at en handling fra Den Europæiske Unions side var nødvendig for gennemførelsen af Sikkerhedsrådets resolutioner vedrørende bekæmpelse af international terrorisme, har Rådet vedtaget en række forordninger, som bl.a. foreskriver indefrysning af midler tilhørende de organisationer, enheder og personer, der er identificeret af sanktionskomitéen.
- 14 Parallelt med den ovenfor beskrevne sanktionsordning, som alene vedrører organisationer, enheder og personer, der ved navns nævnelse er udpeget af sanktionskomitéen som havende forbindelse til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban, findes der en bredere sanktionsordning, som er fastsat i Sikkerhedsrådets resolution 1373 (2001) af 28. september 2001, der ligeledes blev vedtaget som reaktion på terrorangrebene den 11. september 2001. Denne resolution indeholder også bestemmelser om indefrysning af midler, men adskiller sig fra ovennævnte resolutioner ved, at identifikationen af de organisationer, enheder og personer, som den kan anvendes på, udelukkende er overladt til staterne.
- 15 Nævnte resolution er gennemført på unionsplan dels ved Rådets fælles holdning 2001/931/FUSP af 27. december 2001 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme (EFT L 344, s. 93), dels ved Rådets forordning (EF) nr. 2580/2001 af 27. december 2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme (EFT L 344, s. 70). Disse retsakter indeholder en liste, der jævnligt revideres, over organisationer, enheder og personer, som mistænkes for at være involveret i terrorhandlinger.

## **Twisternes baggrund**

### *Sagen, som gav anledning til Kadi-dommen*

- 16 Den 17. oktober 2001 blev Yassin Abdullah Kadis navn identificeret som navnet på en person med tilknytning til Usama bin Laden og Al-Qaida-organisationen, hvorfor det blev opført på sanktionskomitéens konsoliderede liste.
- 17 Hans navn blev derefter tilføjet på listen i bilag I til Rådets forordning (EF) nr. 467/2001 af 6. marts 2001 om forbud mod udførsel af visse varer og tjenesteydelser til Afghanistan, om styrkelse af flyveforbuddet og om udvidelse af indefrysningen af midler og andre økonomiske ressourcer over for Taliban i Afghanistan og om ophævelse af forordning (EF) nr. 337/2000 (EFT L 67, s. 1) ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2062/2001 af 19. oktober 2001 om tredje ændring af forordning nr. 467/2001 (EFT L 277, s. 25). Navnet blev efterfølgende opført på listen i bilag I til Rådets forordning (EF) nr. 881/2002 af 27. maj 2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban, og om ophævelse af forordning nr. 467/2001 (EFT L 139, s. 9).

- 18 Den 18. december 2001 anlagde Yassin Abdullah Kadi sag ved Retten med påstand om annullation først af forordning nr. 467/2001 og nr. 2062/2001, derefter af forordning nr. 881/2002, for så vidt som disse forordninger vedrørte sagsøgeren. Hans anbringender om annullation vedrørte tilsidesættelse af henholdsvis retten til at blive hørt, ejendomsretten, proportionalitetsprincippet og retten til en effektiv domstolsprøvelse.
- 19 Ved dom af 21. september 2005, Kadi mod Rådet og Kommissionen (sag T-315/01, Sml. II, s. 3649), frifandt Retten Rådet. Retten fastslog i det væsentlige, at det fulgte af de principper, der gælder for forholdet mellem den internationale retsorden, som udgår fra De Forenede Nationer, og Unionens retsorden, at forordning nr. 881/2002, eftersom den havde til formål at gennemføre en resolution vedtaget af Sikkerhedsrådet, som ikke levner plads til nogen margin i denne henseende, ikke kunne gøres til genstand for domstolsprøvelse med hensyn til dens materielle lovlighed og dermed nyder retslig immunitet, undtagen for så vidt angår dens forenelighed med de normer, der henhører under jus cogens, forstået som et grundlæggende folkeretligt princip, der gælder for alle folkeretlige subjekter, heri indbefattet FN's organer.
- 20 Under disse omstændigheder fastslog Retten, at der ikke efter den norm, som gælder for den universelle beskyttelse af de grundlæggende menneskerettigheder, der henhører under jus cogens, i det foreliggende tilfælde forekom tilsidesættelser af de rettigheder, som Yassin Abdullah Kadi havde påberåbt sig. Den fremhævede særligt med hensyn til retten til en effektiv domstolsprøvelse, at det ikke påhviler Retten indirekte at prøve selve de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioners overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, således som de er beskyttet i Unionens retsorden, og heller ikke at kontrollere, at der ikke er tale om et fejlagtigt skøn med hensyn til de faktiske omstændigheder og beviser, som denne internationale instans har lagt til grund til støtte for de foranstaltninger, som den har truffet, eller indirekte at prøve hensigtsmæssigheden og forholdsmæssigheden af disse foranstaltninger. Den tilføjede, at en sådan lakune i Yassin Abdullah Kadis retsbeskyttelse ikke i sig selv er i strid med jus cogens.
- 21 Ved dom af 3. september 2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen (forenede sager C-402/05 P og C-415/05 P, Sml. I, s. 6351, herefter »Kadi-dommen«), ophævede Domstolen dommen i sagen Kadi mod Rådet og Kommissionen og annullerede forordning nr. 881/2002, for så vidt som den vedrørte Yassin Abdullah Kadi.
- 22 Domstolen fastslog i det væsentlige, at forpligtelser, som følger af en international aftale, ikke kan bevirke, at der gribes ind i EF-traktatens forfatningsmæssige principper, herunder princippet om, at alle EU-retsakter skal overholde de grundlæggende rettigheder, idet overholdelsen af disse er en betingelse for, at de er lovlige, hvilket det påhviler Domstolen at prøve inden for rammerne af det fuldstændige system af retsmidler, som er oprettet ved denne traktat. Det var Domstolens opfattelse, at uanset respekten for de forpligtelser, som er indgået inden for rammerne af FN, ved gennemførelsen af Sikkerhedsrådets resolutioner, indebærer de principper, der gælder for den internationale retsorden, som udgår fra De Forenede Nationer, dog ikke en retslig immunitet for en EU-retsakt såsom forordning nr. 881/2002. Den tilføjede, at en sådan immunitet ikke har noget grundlag i traktaten.
- 23 Under disse omstændigheder fastslog den i Kadi-dommens præmis 326 og 327, at Unionens retsinstanser skal sikre en – principielt fuldstændig – legalitetsprøvelse af alle EU-retsakter under hensyn til de grundlæggende rettigheder, også når sådanne retsakter har til formål at gennemføre Sikkerhedsrådets resolutioner, og at Rettens opfattelse følgelig var behæftet med en retlig fejl.
- 24 I forbindelse med sin stillingtagen til det søgsmål, som Yassin Abdullah Kadi havde anlagt ved Retten, fastslog Domstolen i Kadi-dommens præmis 336-341, at hensynet til en effektiv domstolsprøvelse kræver, at Unionens kompetente myndighed meddeler begrundelsen for beslutningen om den omhandlede opførelse til den berørte person og giver denne person mulighed for at blive hørt i denne henseende. Den præciserede, at hensyn til effektiviteten af de omhandlede restriktive foranstaltninger

og den omhandlede forordnings formål begrundet, at denne meddelelse og høring ikke finder sted forud for vedtagelsen af beslutningen om den første opførelse, men på beslutningstidspunktet eller hurtigst muligt derefter.

- 25 Domstolen tilføjede i Kadi-dommens præmis 345-349, at eftersom Rådet hverken havde meddelt Yassin Abdullah Kadi de omstændigheder, der blev lagt ham til last som grundlag for de restriktive foranstaltninger, der var blevet iværksat over for ham, eller havde givet ham adgang til at gøre sig bekendt med disse omstændigheder inden for en rimelig frist, efter at han var blevet pålagt disse foranstaltninger, havde den berørte person ikke haft mulighed for at fremføre sine synspunkter i denne henseende, hvorfor hans ret til forsvar og til en effektiv domstolsprøvelse var blevet tilsidesat. Endvidere fastslog den i nævnte doms præmis 350, at denne tilsidesættelse ikke var blevet afhjulpet ved Unionens retsinstanser, eftersom Rådet ikke over for sidstnævnte havde fremlagt nogen oplysninger om omstændigheder af denne karakter. I samme doms præmis 369-371 fastslog den med samme begrundelse, at Yassin Abdullah Kadis grundlæggende ret til respekt for ejendomsretten var blevet tilsidesat.
- 26 Virkningerne af den annullerede forordning, der for så vidt som den vedrørte Yassin Abdullah Kadi, blev opretholdt i en periode på maksimum tre måneder for at give Rådet lejlighed til at afhjælpe de fastslåede tilsidesættelser.

*De konsekvenser, som Unionens institutioner har draget af Kadi-dommen, og den anfægtede forordning*

- 27 Den 21. oktober 2008 fremsendte formanden for sanktionskomitéen en begrundelse for at opføre Yassin Abdullah Kadi på komitéens konsoliderede liste til Frankrigs faste repræsentant ved FN med tilladelse til, at begrundelsen kunne fremsendes til Yassin Abdullah Kadi.
- 28 Denne begrundelse har følgende ordlyd:

»Enkeltpersonen Yasin Abdullah Ezzedine Qadi [...] opfylder betingelserne for opførelse på [sanktionskomitéens liste] som følge af sine handlinger, der består i a) deltagelse i finansiering, planlægning, fremme, forberedelse eller udførelse af handlinger eller aktiviteter udført af, sammen med, på vegne af eller til støtte for Al-Qaida, Taliban eller Usama bin Laden eller enhver celle, affilieret gruppe, fraktion eller afledt gruppe heraf eller i en af disses navn, b) levering, salg eller overførsel af våben og dertil hørende materiel til alle disse, c) rekruttering for alle disse eller, d) anden form for støtte til enhver af disses handlinger eller aktiviteter (jf. Sikkerhedsrådets resolution 1822 (2008), afsnit 2).

Yasin Abdullah Ezzedine Qadi har medgivet, at han var stiftende medlem af Muwafaq-gruppen, og at han styrede gruppens aktiviteter. Muwafaq-gruppen har hele tiden været styret af Afghanistan-kontoret (Makhtab al-Khidamat) (QE.M.12.01.), som er en organisation, der er stiftet af Abdullah Azzam og Usama bin Laden [Usama Muhammed Awad Bin Laden] (QI.B.8.01.) og forgængerer for Al-Qaida (QE.A.4.01.). Efter opløsningen af Afghanistan-kontoret i starten af juni 2001 og Al-Qaidas absorbering heraf sluttede flere ikke-statslige organisationer, der tidligere havde været tilknyttet Afghanistan-kontoret, sig ligeledes til Al-Qaida, herunder Muwafaq-gruppen.

I 1992 overdrog Yasin Abdullah Ezzedine Qadi posten som leder af Muwafaq-gruppens europæiske kontorer til Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi (QI.A.25.01.). I midten af 1990'erne ledede Al-Ayadi ligeledes Muwafaq-gruppens kontor i Bosnien-Hercegovina. Yasin Abdullah Ezzedine Qadi rekrutterede Al-Ayadi efter anbefaling fra den kendte økonomiske bagmand for Al-Qaida, Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidan (QI.J.79.02.), der har kæmpet sammen med Usama bin Laden i Afghanistan i 1980'erne. På tidspunktet for Al-Qadis udnævnelse af Al-Ayadi til posten som leder af Muwafaq-gruppens europæiske del handlede Al-Ayadi efter aftale med Usama bin Laden. Al-Ayadi, som var en af de primære ledere af Front Islamique Tunisien, rejste i begyndelsen af 1990'erne til

Afghanistan med henblik på at gennemgå en paramilitær træning, hvorefter han sammen med andre personer rejste til Sudan for at møde Usama bin Laden, med hvem de indgik en officiel aftale vedrørende modtagelse og træning af tunesere. De mødtes endnu en gang med Usama bin Laden og indgik en aftale, hvorefter Usama bin Ladens forbundsfæller i Bosnien-Hercegovina skulle optage tunesiske krigere, der ankom fra Italien.

I 1995 erklærede lederen af Al-Gama'at al Islamiyya, Talad Fuad Kassem, at Muwafaq-gruppen havde ydet logistisk og finansiell støtte til en kampgruppe i Bosnien-Hercegovina. I midten af 1990'erne bidrog Muwafaq-gruppen med finansiell støtte til terrorhandlinger, som denne gruppe udførte, og til handel med våben fra Albanien, der var bestemt for Bosnien-Hercegovina. En del af finansieringen af disse aktiviteter blev foretaget af Usama bin Laden.

Yasin Abdullah Ezzedine Qadi var ligeledes en af hovedaktionærene i Depositna Banka, der havde hjemsted i Sarajevo, og som i dag er lukket, hvor Al-Ayadi ligeledes varetog funktioner og repræsenterede Yasin Abdullah Ezzedine Qadis interesser. Møder vedrørende planlægningen af et angreb på en amerikansk installation i Saudi-Arabien har muligvis fundet sted i denne bank.

Yasin Abdullah Ezzedine Qadi ejede endvidere flere selskaber i Albanien, der overførte midler til ekstremister eller beskæftigede ekstremister i stillinger, der satte disse i stand til at kontrollere de omhandlede selskabers midler. Op til fem af Yasin Abdullah Ezzedine Qadis selskaber i Albanien modtog driftskapital fra Usama bin Laden.«

- 29 Denne begrundelse blev ligeledes offentliggjort på sanktionskomitéens hjemmeside.
- 30 Den 22. oktober 2008 fremsendte Frankrigs faste repræsentant ved Unionen den samme begrundelse til Kommissionen, der samme dag videresendte den til Yassin Abdullah Kadi, idet den oplyste ham om, at den af de grunde, der er anført i denne begrundelse, agtede at opretholde opførelsen af ham på listen i bilag I til forordning nr. 881/2002. Kommissionen gav Yassin Abdullah Kadi frist indtil den 10. november 2008 til at gøre sine bemærkninger til disse grunde gældende og til at fremsende enhver oplysning til Kommissionen, som han mente var relevant, før Kommissionen vedtog sin endelige afgørelse.
- 31 Den 10. november 2008 fremsendte Yassin Abdullah Kadi sine bemærkninger til Kommissionen. Han fremlagde beviser på, at de schweiziske, tyrkiske og albanske myndigheder havde frafaldet tiltaler rejst mod ham i straffesager om påståede faktiske omstændigheder vedrørende støtte af terrororganisationer eller finansiell kriminalitet, og gjorde på grundlag heraf gældende, at han hver gang, han havde fået lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger til det bevismateriale, der var blevet foreholdt ham, havde kunnet godtgøre, at de påstande, der var fremsat imod ham, ikke var velbegrundede, og han anmodede om fremlæggelse af beviser til støtte for de påstande og udsagn, der er angivet i begrundelsen for opførelsen af ham på sanktionskomitéens konsoliderede liste, samt af relevante dokumenter fra Kommissionens sagsakter, ligesom han anmodede om at måtte fremsætte bemærkninger til disse beviser. Han bestred med støtte i fremlagte beviser, at nogen af de grunde, der blev foreholdt ham, var velbegrundede, idet han påpegede den vage og generelle karakter af et vist antal beskyldninger i begrundelsen.
- 32 Den 28. november 2008 vedtog Kommissionen den anfægtede forordning.
- 33 Tredje til sjette, ottende og niende betragtning til denne forordning har følgende ordlyd:
- »(3) For at efterkomme [Kadi-dommen] har Kommissionen meddelt [begrundelsen] fra [sanktionskomitéen] til Yassin Abdullah Kadi [...] og givet [ham] mulighed for at fremsætte bemærkninger hertil og bekendtgøre [sit] synspunkt.



- (4) Kommissionen har modtaget bemærkninger fra Yassin Abdullah Kadi [...] og har nøje gennemgået bemærkningerne.
- (5) Den liste, som [sanktionskomitéen] har opstillet over personer, grupper og enheder, over for hvem indefrysningen af pengemidler og økonomiske ressourcer skal gælde, omfatter Yassin Abdullah Kadi [...]
- (6) Efter nøje at have overvejet de bemærkninger, som Yassin Abdullah Kadi fremsatte i et brev af 10. november 2008, og henset til den forebyggende karakter, som indefrysning af midler og økonomiske ressourcer har, er det Kommissionens opfattelse, at Yassin Abdullah Kadis opførelse på listen er berettiget under hensyn til hans tilknytning til Al-Qaida-organisationen.

[...]

- (8) I lyset heraf bør Yassin Abdullah Kadi [...] tilføjes bilag I.
- (9) Henset til den forebyggende karakter og de formål, som indefrysning af midler og økonomiske ressourcer i henhold til forordning (EF) nr. 881/2002 tjener, samt nødvendigheden af at beskytte legitime interesser for de økonomiske aktører, der har sat deres lid til den annullerede forordnings lovlighed, bør nærværende forordning finde anvendelse fra den 30. maj 2002.«

34 Bilag I til forordning (EF) nr. 881/2002 ændredes i henhold til artikel 1 i og bilaget til den anfægtede forordning således, at følgende blev indsat under overskriften »Fysiske personer«:

»Yasin Abdullah Ezzedine Qadi [alias a) Kadi, Shaykh Yassin Abdullah, b) Kahdi, Yasin, c) Yasin Al-Qadi]. Født den 23. februar 1955 i Kairo, Egypten. Nationalitet: saudiarabisk. Pasnr.: a) B 751550, b) E 976177 (udstedt den 6.3.2004, udløber den 11.1.2009). Andre oplysninger: Jeddah, Saudi-Arabien«.

35 Den anfægtede forordning trådte ifølge sin artikel 2 i kraft den 3. december 2008 og fandt anvendelse fra den 30. maj 2002.

36 Ved skrivelse af 8. december 2008 svarede Kommissionen på sagsøgerens bemærkninger af 10. november 2008.

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

37 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 26. februar 2009 anlagde Yassin Abdullah Kadi sag med påstand om ophævelse af den anfægtede forordning, for så vidt som den vedrører ham. Han anførte fem anbringender til støtte for sin påstand. Det andet anbringende vedrørte en tilsidesættelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, og det femte anbringende vedrørte en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

38 Retten udtalte i den appellerede doms præmis 126 under henvisning til Kadi-dommens præmis 326 og 327, at det påhvilede den at sikre en »principielt fuldstændig« legalitetsprøvelse af den anfægtede forordning under hensyn til de grundlæggende rettigheder, som Unionen garanterer. Retten tilføjede i nævnte doms præmis 127-129, at så længe sanktionskomitéens procedure for revurdering klart ikke opfylder de garantier, som er forbundet med en effektiv domstolsbeskyttelse, kan den domstolsprøvelse, som Unionens retsinstanser udøver vedrørende foranstaltninger om indefrysning af midler, der vedtages af Unionen, alene kvalificeres som effektiv, hvis den indirekte omfatter de bedømmelser vedrørende realiteten, som sanktionskomitéen selv har foretaget, samt de omstændigheder, der ligger til grund for disse bedømmelser.

- 39 Kommissionens og Rådets argumenter om, at Domstolen i Kadi-dommen ikke havde taget stilling til spørgsmålet om omfanget og intensiteten af denne domstolsprøvelse, blev i den appellerede doms præmis 131 anset for åbenbart urigtige.
- 40 For det første fastslog Retten i denne henseende i det væsentlige, i den appellerede doms præmis 132-135, at det klart fremgår af Kadi-dommen, særligt af præmis 326, 327, 336 og 342-344, at Domstolen havde til hensigt at foretage en, principielt fuldstændig, domstolsprøvelse af ikke blot, om der er grundlag for den anfægtede retsakt, men også af det bevismateriale og de oplysninger, som bedømmelserne i retsakten er baseret på.
- 41 For det andet fremhævede den i den appellerede doms præmis 138-146, ved i det væsentlige at gentage den begrundelse, som den havde udviklet vedrørende den ordning, der er omhandlet i denne doms præmis 14 og 15, i dom af 12. december 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet (sag T-228/02, Sml. II, s. 4665), at Domstolen har tiltrådt og godkendt det omfang og den intensitet af domstolsprøvelsen, som Retten fastlagde i nævnte dom, hvorefter Unionens retsinstanser skal efterprøve den pågældende institutions vurdering af de forhold og omstændigheder, der er påberåbt til støtte for de omhandlede restriktive foranstaltninger, og af den materielle rigtighed og troværdighed af samt indbyrdes sammenhæng mellem de oplysninger og beviser, som denne vurdering er baseret på, uden at der kan rejses indsigelser om hemmeligholdelse og fortrolighed for så vidt angår disse oplysninger og beviser.
- 42 I den appellerede doms præmis 151 anførte den, at »princippet om en fuldstændig og nødvendig domstolsprøvelse [af foranstaltninger om indefrysning af midler som de i denne sag omhandlede] er endnu mere begrundet«, efter at have fremhævet i nævnte doms præmis 148-151, at der var gjort indgreb i Yassin Abdullah Kadis rettigheder på en mærkbar og varig måde ved de restriktive foranstaltninger, som har påvirket ham gennem næsten ti år.
- 43 Retten undersøgte derefter det andet og femte annullationsanbringende og fastslog i den appellerede doms præmis 171-180, at der forelå en tilsidesættelse af Yassin Abdullah Kadis ret til forsvar, idet den forinden i det væsentlige havde anført, at
- den nævnte ret kun var blevet overholdt rent formelt og tilsyneladende, eftersom Kommissionen havde anset sig for strengt bundet af sanktionskomitéens bedømmelser og derfor på ingen måde selv tog disse bedømmelser op til overvejelse på baggrund af Yassin Abdullah Kadis bemærkninger eller reelt bestræbte sig på at tilbagevise de formildende omstændigheder, som den pågældende havde fremført
  - Kommissionen havde nægtet Yassin Abdullah Kadi adgang til det bevismateriale, der var belastende for ham, trods hans udtrykkelige anmodning, uden at der blev foretaget en afvejning af hans interesser og behovet for at beskytte den fortrolige karakter af de omhandlede oplysninger, og
  - de få oplysninger og de upræcise påstande i begrundelsen for opførelsen af Yassin Abdullah Kadi på sanktionskomitéens konsoliderede liste, såsom at Yassin Abdullah Kadi havde været aktionær i en bosnisk bank, hvor der »måske« var blevet afholdt møder vedrørende planlægningen af et angreb på en amerikansk installation i Saudi-Arabien, var åbenbart utilstrækkelige til at sætte den berørte i stand til effektivt at tilbagevise de beskyldninger, der var fremsat imod ham.
- 44 Desuden fastslog Retten i den appellerede doms præmis 181-184, at der forelå en tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, med den begrundelse, dels at Yassin Abdullah Kadi ikke havde fået nogen effektiv adgang til de oplysninger og beviser, som var blevet lagt ham til last, og derfor ikke havde kunnet forsvare sine rettigheder i denne henseende under tilfredsstillende betingelser for Unionens retsinstanser, dels at denne tilsidesættelse ikke blev afhjulpet under sagen for Retten, eftersom de berørte institutioner ikke havde fremlagt nogen oplysninger af denne karakter eller nogen angivelse af det bevismateriale, der var lagt Yassin Abdullah Kadi til last.

45 Endvidere fastslog Retten i den appellerede doms præmis 192-194, at eftersom den anfægtede forordning var blevet vedtaget, uden at Yassin Abdullah Kadi havde fået adgang til at tale sin sag for de kompetente myndigheder på trods af den betydelige begrænsning af hans ejendomsret, som foranstaltningerne til indefrysning hans midler indebar grundet deres generelle og vedvarende karakter, udgjorde pålæggelsen af sådanne foranstaltninger en ubegrundet begrænsning af denne ret, således at Yassin Abdullah Kadis klagepunkt om, at det indgreb i den grundlæggende ret til respekt for ejendomsretten, som den nævnte forordning medførte, indebar en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, skulle tages til følge.

46 Retten annullerede følgelig den anfægtede forordning, for så vidt som den vedrører Yassin Abdullah Kadi.

### **Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande**

47 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 9. februar 2011 blev sagerne C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P forenet med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og dommen.

48 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 23. maj 2011 fik dels Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Irland, Kongeriget Spanien og Republikken Østrig tilladelse til at intervenere i sag C-593/10 P til støtte for Rådets påstande, dels fik Republikken Bulgarien, Den Italienske Republik, Storbritannien og Luxembourg, Ungarn, Kongeriget Nederlandene, Den Slovakiske Republik og Republikken Finland tilladelse til at intervenere i de forenede sager C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P til støtte for de påstande, der er nedlagt af Kommissionen, Rådet og Det Forenede Kongerige.

49 I sag C-584/10 P har Kommissionen nedlagt følgende påstande:

- Den appellerede dom ophæves i sin helhed.
- Yassin Abdullah Kadis påstand om annullation af den anfægtede forordning, for så vidt som han berøres heraf, forkastes som ubegrundet.
- Det pålægges Yassin Abdullah Kadi at betale de omkostninger, Kommissionen har afholdt i forbindelse med denne appelsag og sagen for Retten.

50 I sag C-593/10 P har Rådet nedlagt følgende påstande:

- Den appellerede dom ophæves.
- Yassin Abdullah Kadis påstand om annullation af den anfægtede forordning, for så vidt som han berøres heraf, forkastes som ubegrundet.
- Det pålægges Yassin Abdullah Kadi at betale sagsomkostningerne i forbindelse med sagen for Retten og denne appelsag.

51 I sag C-595/10 P har Det Forenede Kongerige nedlagt følgende påstande:

- Den appellerede dom ophæves i sin helhed.
- Yassin Abdullah Kadis påstand om annullation af den anfægtede forordning, for så vidt som han berøres heraf, forkastes.

- Det pålægges Yassin Abdullah Kadi at betale de omkostninger, Det Forenede Kongerige har afholdt i forbindelse med appelsagen.
- 52 Yassin Abdullah Kadi har nedlagt følgende påstande i de tre sager:
- Appellerne forkastes.
  - Den appellerede dom stadfæstes, og det fastslås, at den blev eksigibel straks efter domsafsigelsen.
  - Det pålægges appellanterne at betale hans sagsomkostninger i forbindelse med denne appelsag, herunder de omkostninger, han har måttet afholde for at svare på de intervenerende medlemsstaters bemærkninger.
- 53 Den Franske Republik, intervenient i første instans, har nedlagt følgende påstande i de tre sager
- Den appellerede dom ophæves.
  - Der træffes endelig afgørelse i sagen i henhold til artikel 61 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, og de påstande, som Yassin Abdullah Kadi nedlagde for Retten, forkastes.
- 54 Republikken Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Irland, Kongeriget Spanien, Den Italienske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Ungarn, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Den Slovakiske Republik og Republikken Finland har nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves, og at Yassin Abdullah Kadis annullationssøgsmål forkastes.

### **Begæringen om genåbning af den mundtlige forhandling**

- 55 Ved skrivelse af 9. april 2013 indgav Yassin Abdullah Kadi en begæring til Domstolen om genåbning af den mundtlige forhandling, idet han i det væsentlige gjorde gældende, at det af generaladvokaten anførte i punkt 117 i forslaget til afgørelse vedrørende spørgsmålet om overholdelse af retten til forsvar modsiges af det, som Retten har fastslået i den appellerede doms præmis 171 og 172, og som parterne ikke har drøftet under disse appelsager.
- 56 I denne forbindelse bemærkes for det første, at Domstolen, efter at have hørt generaladvokaten, ex officio eller på parternes begæring i overensstemmelse med procesreglementets artikel 83 kan træffe bestemmelse om genåbning af den mundtlige forhandling, navnlig hvis den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller såfremt sagen bør afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af parterne (jf. dom af 11.4.2013, sag C-535/11, Novartis Pharma, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).
- 57 For det andet har generaladvokaten i henhold til artikel 252, stk. 2, TEUF til opgave fuldstændig upartisk og uafhængigt offentligt at fremsætte begrundede forslag til afgørelse af de sager, der i overensstemmelse med statuten for Domstolen kræver generaladvokatens deltagelse. Domstolen er hverken bundet af det forslag til afgørelse eller af den begrundelse, som generaladvokaten er fremkommet med (jf. dom af 22.11.2012, sag C-89/11 P, E.ON Energie mod Kommissionen, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 I det foreliggende tilfælde vurderer Domstolen, efter at have hørt generaladvokaten, at sagerne er tilstrækkeligt oplyst, og at de ikke skal afgøres på grundlag af argumenter, som ikke har været drøftet af parterne. Derfor er der ikke grundlag for at tage begæringen om genåbning af den mundtlige forhandling til følge.

## Om appellerne

- 59 Kommissionen, Rådet og Det Forenede Kongerige har påberåbt sig forskellige anbringender til støtte for deres respektive appeller. Det drejer sig i det væsentlige om tre anbringender. Det første anbringende, som Rådet har anført, vedrører en retlig fejl i form af manglende anerkendelse af, at den anfægtede forordning nyder retslig immunitet. Det andet anbringende, som er anført af Kommissionen, Rådet og Det Forenede Kongerige, vedrører retlige fejl forbundet med den intensitet af domstolsprøvelsen, der blev defineret i den appellerede dom. Det tredje anbringende, som er anført af de samme appellanter, er baseret på, at Retten begik fejl ved undersøgelsen af de anbringender, som Yassin Abdullah Kadi gjorde gældende for den, om tilsidesættelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse samt tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

*Det første anbringende vedrørende en retlig fejl i form af manglende anerkendelse af, at den anfægtede forordning nyder retslig immunitet*

### Parternes argumenter

- 60 Rådet, støttet af Irland, Kongeriget Spanien og af Den Italienske Republik, har kritiseret Retten for at have begået en retlig fejl ved på linje med Kadi-dommen at afvise, navnlig i den appellerede doms præmis 126, at anerkende, at den anfægtede forordning nyder retslig immunitet. Rådet, støttet af Irland, har formelt henstillet til Domstolen, at den efterprøver de principper, der er fastsat i denne henseende i Kadi-dommen.
- 61 Rådet, støttet af Irland og Den Italienske Republik, har under henvisning til den appellerede doms præmis 114-120 gjort gældende, at afvisningen af, at den anfægtede forordning nyder retslig immunitet, udgør en tilsidesættelse af international ret. Denne afvisning ringeagter nemlig Sikkerhedsrådets hovedansvar for fastlæggelsen af, hvilke foranstaltninger der er nødvendige for opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed, og den forrang, som forpligtelser ifølge De Forenede Nationers pagt har i forhold til forpligtelser i henhold til enhver anden international aftale. Afvisningen tilsidesætter den godtrostforpligtelse og pligt til at yde gensidig bistand, som er forbundet med gennemførelsen af Sikkerhedsrådets foranstaltninger. Med en sådan tilgang sætter Unionens institutioner sig selv i de kompetente internationale myndigheders sted. Det svarer til at efterprøve lovligheden af Sikkerhedsrådets resolutioner i forhold til EU-retten. Det bringer den ensartede, ubetingede og umiddelbare anvendelse af disse resolutioner i fare. De stater, der er medlem af FN og af Unionen, bringes ud på et skråplan med hensyn til deres internationale forpligtelser.
- 62 Afvisningen af, at den anfægtede forordning nyder retslig immunitet, er også i strid med EU-retten. Den ringeagter den respekt, som EU-institutionerne i henhold til EU-retten skal udvise for international ret og FN-instansernes beslutninger, når sidstnævnte institutioner udøver de beføjelser, som medlemsstaterne har tillagt dem, på den internationale scene. Afvisningen tilsidesætter nødvendigheden af at sikre en ligevægt mellem opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed på den ene side og beskyttelsen af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder på den anden side.
- 63 Yassin Abdullah Kadi har gjort gældende, at det er i strid med princippet om materiel retskraft at rejse tvivl om afvisningen af at tillægge en EU-retsakt, såsom den anfægtede forordning, retslig immunitet, eftersom det vedrører et retligt spørgsmål, som er afgjort mellem de samme parter i Kadi-dommen efter en undersøgelse af de samme anbringender som dem, der er anført i det foreliggende tilfælde.
- 64 Han har under henvisning til forskellige passager i nævnte dom bestridt, at afvisningen af, at den anfægtede forordning nyder retslig immunitet, er i strid med international ret eller med EU-retten.

## Domstolens bemærkninger

- 65 Retten fastslog i den appellerede doms præmis 126, i overensstemmelse med Kadi-dommens præmis 326 og 327, at den anfægtede forordning ikke kunne nyde nogen retslig immunitet med den begrundelse, at den har til formål at gennemføre resolutioner vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt.
- 66 De forskellige omstændigheder, som Domstolens konklusion i Kadi-dommen er støttet på i nævnte doms præmis 291-327, og som i det væsentlige omhandler den forfatningsmæssige garanti, der gælder i et retssamfund (jf. dom af 29.6.2010, sag C-550/09, E og F, Sml. I, s. 6213, præmis 44, og af 26.6.2012, sag C-335/09 P, Polen mod Kommissionen, præmis 48) i form af domstolsprøvelsen af, at enhver EU-retsakt, herunder retsakter, der som i det foreliggende tilfælde gennemfører en international retsakt, er lovlig under hensyntagen til de af EU-retten beskyttede grundlæggende rettigheder, har ikke udviklet sig på en måde, der kan begrunde, at der rejses tvivl om denne konklusion.
- 67 At EU-retsakter, som gennemfører restriktive foranstaltninger, der er truffet på internationalt plan, ikke nyder retslig immunitet, bekræftes desuden af dom af 3. december 2009, Hassan og Ayadi mod Rådet og Kommissionen (forenede sager C-399/06 P og C-403/06 P, Sml. I, s. 11393, præmis 69-75), og senest af dom af 16. november 2011, Bank Melli Iran mod Rådet (sag C-548/09 P, Sml. I, s. 11381), hvori det under henvisning til Kadi-dommen er fastslået i præmis 105, at uden at forrangene for en resolution fra Sikkerhedsrådet på det folkeretlige plan derved anfægtes, kan den respekt, som EU-institutionerne skal udvise over for De Forenede Nationers institutioner, ikke indebære, at der ikke foretages en legalitetsprøvelse af EU-retsakterne under hensyn til de grundlæggende rettigheder, der udgør en integrerende del af EU-rettens almindelige retsgrundsætninger.
- 68 Heraf følger, at den appellerede dom, særligt dens præmis 126, ikke er behæftet med nogen retlig fejl som følge af, at Retten i overensstemmelse med Kadi-dommen afviste at tillægge den anfægtede forordning retslig immunitet.
- 69 Det første anbringende må derfor forkastes.

*Det andet og tredje anbringende vedrørende retlige fejl forbundet med den intensitet af domstolsprøvelsen, der blev fastlagt i den appellerede dom, og fejl begået af Retten ved undersøgelsen af annulationsanbringenderne om tilsidesættelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse samt tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet*

- 70 Det andet og tredje anbringende skal behandles samlet, eftersom de i det væsentlige vedrører retlige fejl forbundet med Rettens fortolkning i den appellerede dom af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse.

## Parternes argumenter

- 71 Med andet og tredje anbringende har Kommissionen, Rådet og Det Forenede Kongerige, støttet af Republikken Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Irland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Ungarn, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Den Slovakiske Republik og Republikken Finland, for det første gjort gældende, at den appellerede dom er behæftet med en retlig fejl, idet der i modsætning til det anførte i nævnte doms præmis 132-147 ikke er støtte i Kadi-dommen for Rettens stillingtagen til intensiteten af den domstolsprøvelse, der kan foretages af en EU-retsakt som den anfægtede forordning.

- 72 Dels skal det krav, der er formuleret i Kadi-dommens præmis 326, hvorefter der skal foretages en – principielt fuldstændig – legalitetsprøvelse af den anfægtede forordning, ses i den internationale kontekst, hvori denne forordning er vedtaget, således som denne er beskrevet navnlig i nævnte doms præmis 292-297.
- 73 Dels har Retten i den appellerede doms præmis 138 med urette anført, at Domstolen i Kadi-dommen tog den prøvelsesintensitet, som Retten havde fastsat i sin praksis vedrørende den ordning, der er nævnt i denne doms præmis 14 og 15, til sig. Der er nemlig ikke nogen henvisning i Kadi-dommen til Rettens praksis herom. Desuden ville en sådan betragtning ringeagte de grundlæggende forskelle, der er mellem nævnte ordning og den ordning, der er omhandlet i det foreliggende tilfælde, med hensyn til EU-institutionernes skønsmargen og deres adgang til oplysninger og beviser vedrørende de vedtagne restriktive foranstaltninger.
- 74 For det andet har Kommissionen, Rådet og Det Forenede Kongerige, støttet af alle de medlemsstater, der er indtrådt i appelsagerne, anført nogle argumenter vedrørende international ret og EU-retten, som tilnærmelsesvis svarer til de argumenter, der er fremstillet i denne doms præmis 61 og 62, og på det grundlag gjort gældende, at definitionen af den intensitet af domstolsprøvelsen, der er fastsat i den appellerede doms præmis 123-147, er behæftet med en retlig fejl. De har tilføjet, at Retten i den appellerede dom intervererede for meget, hvilket er uforeneligt med fast retspraksis om en domstolsprøvelse, der er begrænset til åbenbart urigtige skøn i tilfælde, hvor der foreligger retsakter, som er resultatet af valg, der beror på komplekse vurderinger, og hvor der foreligger en vid skønsmargen i forhold til formål, som er fastlagt i generelle vendinger.
- 75 For det tredje har Kommissionen, Rådet og Det Forenede Kongerige anført, at Retten med urette i den appellerede doms præmis 148-151 antydede, at de restriktive foranstaltninger, der er omhandlet i det foreliggende tilfælde, herefter skulle sidestilles med en strafferetlig sanktion. De har, støttet af Den Tjekkiske Republik, Irland, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Ungarn og Republikken Østrig, gjort gældende, at disse retsbevarende foranstaltninger har til formål at foregribe og forebygge aktuelle og fremtidige trusler mod den mellemfolkelige fred og sikkerhed og adskiller sig fra en strafferetlig sanktion, idet sidstnævnte er rettet mod fortidige, objektivt fastlagte, strafbare omstændigheder. Desuden tjener de nævnte foranstaltninger et tidsmæssigt afgrænset formål, og der kan gøres undtagelser fra dem.
- 76 For det fjerde har Kommissionen, Rådet og Det Forenede Kongerige gjort gældende, at den fortolkning, som Retten anlagde i den appellerede doms præmis 171-188 og 192-194, af de krav, som udspringer af Yassin Abdullah Kadis ret til respekt for sine grundlæggende rettigheder, og som gælder for opførelsen af sidstnævntes navn på listen i bilag I til forordning nr. 881/2002, som følge af Kadi-dommen er behæftet med en retlig fejl.
- 77 De har, støttet af Republikken Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Irland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Ungarn, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Den Slovakiske Republik og Republikken Finland, gjort gældende, at Retten med urette fastslog, at respekten for disse grundlæggende krav fordrede, at de oplysninger og beviser, som blev lagt Yassin Abdullah Kadi til last, skulle meddeles ham.
- 78 Denne af Retten anlagte fortolkning ringeagter den mulighed, der fremhævedes i Kadi-dommens præmis 342-344, for at indskrænke den ret, som den berørte person har til at få meddelelse om oplysninger og beviser af belastende karakter, for at undgå, at tredjemand i kraft af udbredelsen af følsomme oplysninger kan opnå kendskab hertil og derved undslippe foranstaltningerne til international terrorbekæmpelse. Det anførte i nævnte doms præmis 345-352 drejer sig i øvrigt om, at Yassin Abdullah Kadi ikke fik meddelt begrundelsen for, at hans navn blev opført på listen i bilag I til forordning nr. 881/2002, og ikke om den manglende udbredelse af de oplysninger og beviser, som sanktionskomitéen var i besiddelse af.

- 79 Rettens fortolkning tager i øvrigt ikke hensyn til de talrige materielle hindringer, der kan være forbundet med at videregive sådanne oplysninger til Unionens institutioner, navnlig fordi disse oplysninger stammer fra en skrivelse, som et medlem af FN har adresseret til sanktionskomitéen, og som almindeligvis er fortrolig på grund af oplysningernes følsomme karakter.
- 80 I det foreliggende tilfælde fik Yassin Abdullah Kadi indblik i grundene til, at hans navn blev opført på listen i bilag I til forordning nr. 881/2002, i kraft af den begrundelse, som sanktionskomitéen meddelte ham. Denne begrundelse var, i modsætning til hvad der fremgår af den appellerede doms præmis 157 og 177, ikke begrænset til generelt formulerede, ubegrundede, vage og upræcise påstande rettet mod ham, men indeholdt en detaljeret gengivelse af de oplysninger, der lå til grund for sanktionskomitéens vurdering af, at den berørte havde en personlig og direkte tilknytning til Al-Qaida-organisationen og Usama bin Laden.
- 81 For det femte har Kommissionen anført, at Retten i forbindelse med det fastslåede i den appellerede doms præmis 67 med urette undlod at tage hensyn til det søgsmål, som Yassin Abdullah Kadi parallelt havde anlagt ved domstolene i De Forenede Stater til prøvelse af hans indsigelser mod manglende ret til en effektiv domstolsbeskyttelse og adgang til de relevante oplysninger og beviser.
- 82 For det sjette har Kommissionen, Rådet og Det Forenede Kongerige gjort gældende, at den analyse, som Retten foretog i den appellerede doms præmis 127 og 128 af de ændringer, der er gennemført på FN-plan af proceduren for revurdering, er mangelfuld.
- 83 De har, støttet af alle de medlemsstater, der er indtrådt i appelsagerne, gjort gældende, at indførelsen af en regelmæssig revurdering ved resolution nr. 1822 (2008) har forbedret beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder, hvilket sletningen af et tocifret antal navne på personer og enheder af sanktionskomitéens konsoliderede liste vidner om. Indførelsen af en ombudsmandsinstitution ved resolution 1904 (2009) udgør et afgørende vendepunkt i denne henseende, idet den berørte person derved har fået mulighed for at forelægge sin sag for en uafhængig og upartisk instans, som i givet fald kan forelægge de grunde, der taler for en anmodning om sletning, for sanktionskomitéen.
- 84 Sikkerhedsrådets resolution 1989 (2011) af 17. juni 2011 bekræfter, at der er en vilje til konstant at forbedre behandlingen af anmodninger om at blive slettet af sanktionskomitéens konsoliderede liste. Navnlig er en sådan sletning ikke længere betinget af, at sanktionskomitéens medlemmer enstemmigt samtykker. En sletning effektueres 60 dage efter, at denne komité har fuldstændt sin undersøgelse af en anbefaling heraf og af en rapport fra ombudsmanden, medmindre der er enighed i komitéen om det modsatte eller om at forelægge sagen for Sikkerhedsrådet. Kravene til begrundelse og gennemsigtighed i tilfælde af, at sanktionskomitéen forkaster ombudsmandens anbefaling, er blevet skærpet. Nævnte resolution har også til formål at forbedre ombudsmandens adgang til de fortrolige oplysninger, som FN's medlemmer er i besiddelse af, samt udbredelsen af, hvilken stat der har anmodet om opførelse.
- 85 Yassin Abdullah Kadi har for det første gjort gældende, at Retten med føje fastslog i den appellerede dom, at Domstolen i Kadi-dommen klart havde taget stilling til, i hvilket omfang og med hvilken intensitet der skulle foretages en domstolsprøvelse i det foreliggende tilfælde. Dels udtalte Domstolen sig i Kadi-dommen udtrykkeligt om en fuldstændig legalitetsprøvelse, som omfatter de oplysninger og beviser, der lægges Yassin Abdullah Kadi til last, med forbehold af krav om fortrolighed begrundet i den offentlige sikkerhed. Dels fremhævede Retten i den appellerede doms præmis 186 og 187, at den omstændighed, at den ordning, der er omhandlet i den foreliggende sag – til forskel fra den ordning, der er nævnt i denne doms præmis 14 og 15 – ikke forud for sagen på EU-plan er omfattet af nogen procedure til sikring retten til forsvar i form af en effektiv domstolsprøvelse, taler for en styrkelse af den effektive domstolsbeskyttelse på EU-plan.
- 86 For det andet har Yassin Abdullah Kadi bestridt, at det krav, der stilles i den appellerede dom, til intensiteten af domstolsprøvelsen i det foreliggende tilfælde, er fejlagtigt.



- 87 Først og fremmest tilsidesætter Rettens fortolkning ikke international ret. Domstolsprøvelsen af den anfægtede forordnings lovlighed udgør nemlig ikke en prøvelse af gyldigheden af den resolution, som gennemføres ved denne forordning. Prøvelsen gør ikke indgreb i hverken Sikkerhedsrådets hovedansvar på sikkerhedsområdet eller De Forenede Nationers pagts forrang for enhver anden international aftale. Desuden er prøvelsens formål ikke at sætte Unionens retsinstitansers politiske vurdering i stedet for de kompetente internationale myndigheders vurdering. Dens formål er udelukkende at sikre den fornødne overensstemmelse mellem gennemførelsen af Sikkerhedsrådets resolutioner i Unionen og EU-retten grundlæggende principper. Prøvelsen bidrager nærmere bestemt til at skabe balance mellem de to lige nødvendige behov for mellemfolkelig fred og sikkerhed på den ene side og beskyttelsen af grundlæggende rettigheder på den anden side.
- 88 Desuden er Rettens fortolkning i overensstemmelse med EU-retten, som beskytter de grundlæggende rettigheder, herunder retten til en uafhængig og upartisk domstolsprøvelse også i forhold til EU-retsakter, der er baseret på international ret.
- 89 For det tredje har Yassin Abdullah Kadi fremhævet, at Rettens betragtninger vedrørende karakteren af de omhandlede restriktive foranstaltninger var anført for fuldstændighedens skyld, men han har ikke desto mindre gjort gældende, at disse foranstaltninger i hans konkrete tilfælde har mistet deres præventive karakter og er blevet repressive såvel på grund af deres almengyldighed som deres meget lange varighed, hvilket begrundet en fuldstændig og streng prøvelse af den anfægtede forordning.
- 90 For det fjerde har Yassin Abdullah Kadi bestridt, at de af Retten opstillede krav vedrørende respekt for hans grundlæggende rettigheder er behæftet med en retlig fejl.
- 91 Han har i denne henseende gjort gældende, at en effektiv domstolsprøvelse ikke kan erstatte en fuldstændig undladelse af at udbrede de oplysninger og beviser, som FN's instanser er i besiddelse af. Sidstnævnte instanser har selv indrømmet, at sanktionskomitéens begrundelse ikke affattes med henblik på at udgøre et bevismiddel. Den indeholder udelukkende nyttige angivelser om den berørte persons hidtidige aktiviteter og de bevisematerialer, som komitéens medlemmer har kendskab til.
- 92 Den omstændighed, at der ikke findes en formel procedure for udveksling af oplysninger mellem Sikkerhedsrådet og Unionens institutioner, er ikke til hinder for en udveksling af de fornødne oplysninger til brug for forfølgelsen af deres fælles mål om beskyttelse af grundlæggende menneskerettigheder i forbindelse med anvendelsen af restriktive foranstaltninger. Trods Yassin Abdullah Kadis udtrykkelige anmodning har Kommissionen i det foreliggende tilfælde end ikke forsøgt at få sanktionskomitéen til at meddele sig et detaljeret sammendrag af de faktiske omstændigheder eller beviser, der begrundede opførelsen af den berørte persons navn på de omhandlede lister.
- 93 Den begrundelse, som sanktionskomitéen meddelte Yassin Abdullah Kadi, bestod i en række generelt formulerede og ikke underbyggede påstande, som han ikke effektivt har kunnet tilbagevise.
- 94 For det femte har Yassin Abdullah Kadi gjort gældende, at retssagen i De Forenede Stater ikke er relevant for denne sag, eftersom førstnævnte sag er anlagt med påstand om, at hans navn skal slettes af en liste oprettet af Office of Foreign Assets Control (kontoret for kontrol med udenlandske aktiver), som hører ind under De Forenede Staters finansministerium, af helt andre grunde end dem, der er omhandlet i den foreliggende sag. Nævnte sag omhandler hverken den anfægtede forordning eller de af Sikkerhedsrådet vedtagne resolutioner, som denne forordning gennemfører.
- 95 For det sjette har Yassin Abdullah Kadi gjort gældende, at den eneste procedure for revurdering, der var indført på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede forordning, var proceduren via focal point. Ombudsmandsinstitutionen, som Retten tog i betragtning, selv om den først blev indført efter denne vedtagelse, garanterer ikke en domstolsbeskyttelse. Særligt er den person, der anmoder om sletning af sit navn fra sanktionskomitéens konsoliderede liste, ikke i besiddelse af hverken et detaljeret

sammendrag af begrundelsen for sin opførelse på listen eller af de beviser, der er lagt ham til last, og personen har ikke ret til at blive hørt af sanktionskomitéen, som er det eneste beslutningsdygtige organ på området. Desuden har ombudsmanden ikke nogen beføjelse, hvormed der kan lægges pres på FN's medlemmer og sanktionskomitéen, som har en skønsbeføjelse. Manglerne ved denne procedure er blevet fremhævet af bl.a. ombudsmandsinstitutionen selv i dennes første rapport fra januar 2011, hvori ombudsmanden særligt påpegede den manglende adgang til klassificerede og fortrolige oplysninger og den uvidenhed, som ansøgeren om sletning svæver i med hensyn til, hvilken stat eller hvilke stater der er årsag til vedkommendes opførelse på nævnte liste.

- 96 Disse mangler blev ikke afhjulpet ved resolution 1989 (2011). Ombudsmandsinstitutionens anbefalinger har nemlig stadig ingen bindende virkning. Fastlæggelsen af kriterierne for sletning af sanktionskomitéens konsoliderede liste og beføjelsen til at træffe afgørelse om sletning henhører fortsat under sanktionskomitéens skøn. Hvis ombudsmandsinstitutionen fremsætter en anbefaling, kan ethvert medlem af sanktionskomitéen forelægge sagen for Sikkerhedsrådet, og dets fem permanente medlemmer kan skønsmæssigt gøre brug af deres ret til at nedlægge veto. Desuden er ombudsmandsinstitutionen afhængig af staternes samarbejdsvillighed med hensyn til informationsindsamling.

#### Domstolens bemærkninger

– Om rækkevidden af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse

- 97 Som anført af Retten i den appellerede doms præmis 125, 126 og 171, fastslog Domstolen i Kadi-dommens præmis 326, at Unionens retsinstanser i overensstemmelse med de kompetencer, som er blevet tildelt dem i medfør af traktaten, skal sikre en – principielt fuldstændig – legalitetsprøvelse af alle EU-retsakter under hensyn til de grundlæggende rettigheder, der udgør en integrerende del af EU-rettens almindelige retsgrundsætninger, herunder retsakter, der har til formål at gennemføre resolutioner vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt (jf. også i denne retning dommen i sagen Hassan og Ayadi mod Rådet og Kommissionen, præmis 71, og i sagen Bank Melli Iran mod Rådet, præmis 105). Dette krav er udtrykkeligt sikret ved artikel 275, stk. 2, TEUF.
- 98 Til disse grundlæggende rettigheder hører bl.a. retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse.
- 99 Den første af disse rettigheder, som er sikret ved artikel 41, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) (jf. i denne retning dom af 21.12.2011, sag C-27/09 P, Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran, Sml. I, s. 13427, præmis 66), indebærer ret til at blive hørt og ret til aktindsigt med forbehold af legitime hensyn til fortrolighed.
- 100 Den anden af disse rettigheder, som er sikret ved chartrets artikel 47, kræver, at den pågældende skal kunne få kendskab til begrundelsen for den afgørelse, som er truffet i forhold til ham, enten ved at læse selve afgørelsen eller ved på begæring at få en meddelelse af begrundelsen, uden at dette berører den kompetente rets beføjelse til at kræve af den omhandlede myndighed, at denne meddeler begrundelsen, såvel for at sætte den pågældende i stand til at forsvare sine rettigheder under de bedst mulige betingelser og at afgøre, om sagen bør prøves af de kompetente retter, på grundlag af et fuldt kendskab til sagen, som for at sætte sidstnævnte fuldt ud i stand til at udøve en legalitetsprøvelse af den omhandlede afgørelse (jf. dom af 4.6.2013, sag C-300/11, ZZ, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

- 101 Chartrets artikel 52, stk. 1, indrømmer imidlertid begrænsninger i udøvelsen af de rettigheder, der anerkendes heri, for så vidt som en given begrænsning skal respektere hovedindholdet i den omhandlede grundlæggende rettighed, og desuden at den under iagttagelse af proportionalitetsprincippet skal være nødvendig og reelt svare til målsætninger af almen interesse, der er anerkendt af Unionen (jf. ZZ-dommen, præmis 51).
- 102 Hertil kommer, at en tilsidesættelse af retten til forsvar og af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse skal undersøges ud fra de specielle omstændigheder i hvert enkelt tilfælde (jf. i denne retning dom af 25.10.2011, sag C-110/10 P, Solvay mod Kommissionen, Sml. I, s. 10439, præmis 63), navnlig arten af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget, samt de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. i denne retning, vedrørende overholdelse af begrundelsespligten, dom af 15.11.2012, forenede sager C-539/10 P og C-550/10 P, Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa, præmis 139 og 140, og af 15.11.2012, sag C-417/11 P, Rådet mod Bamba, præmis 53).
- 103 I det foreliggende tilfælde skal det undersøges, om Yassin Abdullah Kadis og Unionens retsinstansers manglende adgang til de oplysninger og beviser, der er lagt ham til last, som påpegedes af Retten i den appellerede doms præmis 173, 181 og 182, udgør en tilsidesættelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, henset til de krav, der bl.a. følger af artikel 3, stk. 1 og 5, TEU og artikel 21, stk. 1, og stk. 2, litra a) og c), TEU, om opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed under overholdelse af international ret, og navnlig principperne i De Forenede Nationers pagt.
- 104 I denne forbindelse skal det fremhæves, således som Domstolen allerede har gjort det navnlig i Kadi-dommens præmis 294, at FN's medlemmer ifølge artikel 24 i De Forenede Nationers pagt har tillagt Sikkerhedsrådet hovedansvaret for opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed. Det tilkommer herved dette internationale organ at fastslå, hvad der udgør en trussel mod disse værdier, og gennem vedtagelse af resolutioner i henhold til denne pagts kapitel VII at træffe de fornødne foranstaltninger til opretholdelse eller genetablering heraf i overensstemmelse med De Forenede Nationers mål og principper, navnlig med respekten for menneskerettighederne.
- 105 Som det fremgår af de resolutioner, der er nævnt i denne doms præmis 10 og 11, og som regulerer ordningen med restriktive foranstaltninger såsom dem, der er omhandlet i det foreliggende tilfælde, tilkommer det sanktionskomitéen – på grundlag af et forslag fra et af FN's medlemmer, som skal være støttet på en »begrundelse«, der skal indeholde »så mange oplysninger som muligt om grundlaget for anmodningen om opførelse«, om, »hvilke oplysninger der foreligger«, og »alle oplysninger eller dokumenter, der kan fremlægges« – ud fra de af Sikkerhedsrådet fastsatte kriterier at udpege de organisationer, enheder og personer, hvis midler og andre økonomiske ressourcer skal indefrys. Denne udpegelse udmøntes ved opførelse af pågældende organisations, enheds eller persons navn på sanktionskomitéens konsoliderede liste, der ajourføres på anmodning fra FN's medlemsstater, på grundlag af et »sammendrag af begrundelsen«, som udarbejdes af sanktionskomitéen i lyset af de oplysninger, der ifølge staten bag forslaget om opførelsen må udbredes, navnlig til den berørte, og som offentliggøres på komitéens hjemmeside.
- 106 Når resolutioner, som er vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, skal gennemføres af Unionen på grundlag af en fælles holdning eller en fælles handling, som er vedtaget af medlemsstaterne i henhold til EU-traktatens bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, tilkommer det Unionens kompetente myndighed i forbindelse med en sådan gennemførelse at tage behørigt hensyn til disse resolutioners ordlyd og formål samt til relevante forpligtelser i henhold til denne pagt i forbindelse med en sådan gennemførelse (jf. Kadi-dommens præmis 295 og 296).
- 107 Når sanktionskomitéen inden for rammerne af en af Sikkerhedsrådets relevante resolutioner har besluttet at opføre et navn på en organisation, enhed eller person på sin konsoliderede liste, skal den efter EU-retten kompetente myndighed derfor som opfølgning på denne beslutning på medlemsstaternes vegne træffe den afgørelse at opføre vedkommendes navn eller opretholde

opførelsen på listen i bilag I til forordning nr. 881/2002 på grundlag af den af sanktionskomitéen fremsendte begrundelse. Derimod er det ikke fastsat i disse resolutioner, at sanktionskomitéen af sig selv skal stille andet end begrundelsen til rådighed for bl.a. Unionens kompetente myndighed med henblik på dennes afgørelse om en sådan opførelse eller opretholdelse af en opførelse.

- 108 Såvel i forhold til en oprindelig afgørelse om opførelse af navnet på en organisation, enhed eller person på listen i bilag I til forordning nr. 881/2002 som i forhold til en afgørelse som den, der er omhandlet i den foreliggende sag, om opretholdelse på denne liste af en opførelse i henhold til en afgørelse, der blev truffet før den 3. september 2008, hvor Kadi-dommen blev afsagt, relaterer artikel 7a, stk. 1 og 2, og artikel 7c, stk. 1 og 2, i forordning nr. 881/2002, hvori de blev indsat ved Rådets forordning (EU) nr. 1286/2009 af 22. december 2009 om ændring af forordning nr. 881/2002 (EUT L 346, s. 42) med henblik på at ændre proceduren for opførelse på listen som følge af denne dom – således som det præciseres i fjerde betragtning til forordning nr. 1286/2009 – sig udelukkende til den begrundelse, som sanktionskomitéen fremsender med henblik på sådanne afgørelser.
- 109 I Yassin Abdullah Kadis konkrete tilfælde fremgår det af sagsakterne, at hans navn oprindeligt blev opført på sanktionskomitéens konsoliderede liste den 17. oktober 2001 som følge af en anmodning fra De Forenede Stater, der var begrundet i, at kontoret for kontrol med udenlandske aktiver den 12. oktober 2001 havde besluttet at identificere Yassin Abdullah Kadi som en »særligt udpeget global terrorist« (»Specially Designated Global Terrorist«).
- 110 Som det fremgår af tredje betragtning til den anfægtede forordning, besluttede Kommissionen som følge af Kadi-dommen ved nævnte forordning at lade Yassin Abdullah Kadis navn forblive på listen i bilag I til forordning nr. 881/2002 på grundlag af den begrundelse, som sanktionskomitéen havde meddelt den. Kommissionen har ikke med henblik herpå fået stillet andre oplysninger til rådighed end denne begrundelse, hvilket Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 95, og Kommissionen bekræftede dette over for Domstolen under retsmødet.
- 111 Det følger af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, at Unionens kompetente myndighed under en procedure til afgørelse af, om en persons navn skal opføres eller forblive på listen i bilag I til forordning nr. 881/2002, skal meddele den berørte person de belastende oplysninger, som denne myndighed er i besiddelse af og baserer sin afgørelse på, dvs. i det mindste begrundelsen fra sanktionskomitéen (jf. i denne retning Kadi-dommen, præmis 336 og 337), for at denne person kan forsvare sine rettigheder under de bedst mulige betingelser og kan beslutte på et fuldt oplyst sagsgrundlag, om sagen bør prøves af Unionens retsinstanser.
- 112 Den efter EU-retten kompetente myndighed skal i forbindelse med nævnte meddelelse give denne person mulighed for at fremsætte sine bemærkninger til den begrundelse, der lægges ham til last (jf. i denne retning dom af 24.10.1996, sag C-32/95 P, Kommissionen mod Lisrestal m.fl., Sml. I, s. 5373, præmis 21, af 21.9.2000, sag C-462/98 P, *Mediocruso* mod Kommissionen, Sml. I, s. 7183, præmis 36, og af 22.11.2012, sag C-277/11, M., præmis 87 og den deri nævnte retspraksis).
- 113 I forhold til en afgørelse som den, der er omhandlet i det foreliggende tilfælde, om at lade personens navn forblive på listen i bilag I til forordning nr. 881/2002 skal disse to processuelle forpligtelser – i modsætning til hvad der gælder ved den oprindelige opførelse (jf. i denne forbindelse Kadi-dommen, præmis 336-341 og 345-349, og dommen i sagen Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran, præmis 61) – iagttages, før denne afgørelse træffes (jf. dommen i sagen Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran, præmis 62). Det er i det foreliggende tilfælde ubestridt, at Kommissionen, som har udstedt den anfægtede forordning, har opfyldt dette krav.
- 114 Når den berørte person fremsætter bemærkninger til begrundelsen, har Unionens kompetente myndighed pligt til omhyggeligt og upartisk at undersøge, om de fremførte grunde er velbegrundede i lyset af disse bemærkninger og eventuelle formildende omstændigheder, der fremgår heraf (jf. analogt

dom af 21.11.1991, sag C-269/90, Technische Universität München, Sml. I, s. 5469, præmis 14; og af 22.11.2007, sag C-525/04 P, Spanien mod Lenzing, Sml. I, s. 9947, præmis 58, samt M.-dommen, præmis 88).

- 115 Det påhviler herved denne myndighed under hensyntagen til navnlig eventuelle bemærkninger at vurdere, om det er nødvendigt at indlede et samarbejde med sanktionskomitéen og via denne med det medlem af FN, der har foreslået, at den berørte person blev opført på nævnte komitées liste, med henblik på gennem et formålstjenligt samarbejde, som i henhold til artikel 220, stk. 1, TEUF skal præge Unionens forbindelser til De Forenede Nationers organer på området for bekæmpelse af international terrorisme, at indhente – eventuelt fortrolige – oplysninger eller beviser, der kan sætte den i stand til at opfylde sin pligt til at foretage en omhyggelig og upartisk undersøgelse.
- 116 Uden at gå så langt som til at skulle svare detaljeret på den berørte persons bemærkninger (jf. i denne retning dommen i sagen Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa, præmis 141), indebærer begrundelsespligten i artikel 296 TEUF under alle omstændigheder, herunder når begrundelsen for en EU-retsakt svarer til en af en international instans afgivet begrundelse, at denne begrundelse skal indeholde de individuelle, specifikke og konkrete grunde til, at de kompetente myndigheder anser den berørte person for at skulle være omfattet af restriktive foranstaltninger (jf. i denne retning dommen i sagen Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa, præmis 140 og 142, og i sagen Rådet mod Bamba, præmis 49-53).
- 117 I tilfælde af at den berørte person anfægter gyldigheden af en afgørelse om at opføre personens navn eller lade det forblive på listen i bilag I til forordning nr. 881/2002, skal Unionens retsinstansters prøve, om formkrav og kompetencebestemmelser er overholdt, herunder om retsgrundlaget er det rette (jf. i denne retning Kadi-dommen, præmis 121-236; jf. ligeledes analogt dom af 13.3.2012, sag C-376/10 P, Tay Za mod Rådet, præmis 46-72).
- 118 Desuden skal Unionens retsinstanster prøve, om den kompetente myndighed har respekteret de processuelle garantier, der er nævnt i denne doms præmis 111-114, og begrundelsespligten i 296 TEUF, der er nævnt i denne doms præmis 116, samt om den afgivne begrundelse er tilstrækkeligt præcis og konkret.
- 119 Den effektive domstolsprøvelse, der er sikret ved chartrets artikel 47, indebærer endvidere, at Unionens retsinstanster i forbindelse med prøvelsen af, om begrundelsen for afgørelsen om at opføre en bestemt persons navn eller lade det forblive på listen i bilag I til forordning nr. 881/2002, er lovlige (jf. Kadi-dommen, præmis 336), skal sikre sig, at denne afgørelse, hvis rækkevidde er individuel for denne person (jf. i denne retning dom af 23.4.2013, forenede sager C-478/11 P – C-482/11 P, Gbagbo m.fl. mod Rådet, præmis 56), er baseret på et tilstrækkeligt solidt faktisk grundlag (jf. i denne retning dommen i sagen Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa, præmis 68). Dette indebærer en vurdering af de faktiske omstændigheder, der indgår i begrundelsen for nævnte afgørelse (jf. i denne retning E og F-dommen, præmis 57), og domstolsprøvelsen skal således ikke begrænses til en vurdering af sandsynligheden af den anførte begrundelse, men skal indebære en stillingtagen til, om der er belæg for disse grunde, eller i det mindste én af dem, som i sig selv er anset for at kunne begrunde nævnte afgørelse.
- 120 Det påhviler Unionens retsinstanster under denne undersøgelse i givet fald at anmode Unionens kompetente myndighed om at fremlægge de med henblik på en sådan undersøgelse relevante oplysninger eller beviser, uanset om de er fortrolige (jf. analogt ZZ-dommen, præmis 59).
- 121 Det er nemlig Unionens kompetente myndighed, som i tilfælde, hvor den begrundelse, der foreholdes den berørte person, bestrides, skal godtgøre, at den er velbegrundet, og ikke sidstnævnte, der skal føre bevis for, at begrundelsen ikke er velbegrundet.

- 122 Det er ikke et krav med henblik herpå, at nævnte myndighed fremlægger samtlige oplysninger og beviser vedrørende den af sanktionskomitéen afgivne begrundelse for Unionens retsinstanser. Det er imidlertid vigtigt, at de fremlagte oplysninger eller beviser understøtter den begrundelse, som er foreholdt den berørte person.
- 123 Såfremt Unionens kompetente myndighed ikke kan imødekomme Unionens retsinstansers anmodning, tilkommer det sidstnævnte alene at lægge de oplysninger, som er meddelt dem, til grund, det vil i det foreliggende tilfælde sige, hvad der er anført i den af sanktionskomitéen afgivne begrundelse, den berørte persons eventuelle bemærkninger og modbeviser samt Unionens kompetente myndigheds svar på disse bemærkninger. Hvis det på dette grundlag ikke er muligt at fastslå, at en del af begrundelsen er velbegrundet, skal Unionens retsinstanser udelukke denne fra grundlaget for afgørelsen om den pågældende opførelse eller opretholdelse af en opførelse.
- 124 Såfremt Unionens kompetente myndighed derimod fremlægger de relevante oplysninger eller beviser, skal Unionens retsinstanser efterprøve rigtigheden af de påståede omstændigheder i forhold til disse oplysninger eller beviser og vurdere sidstnævntes beviskraft på grundlag af sagens omstændigheder og i lyset af de bemærkninger hertil, der eventuelt er fremsat, navnlig af den berørte person.
- 125 Det kan ganske vist forekomme, at bydende sikkerhedsmæssige hensyn vedrørende Unionens eller dens medlemsstaters sikkerhed eller deres internationale forbindelser er til hinder for, at visse oplysninger eller visse beviser meddeles den berørte person. I så fald påhviler det imidlertid Unionens retsinstanser, som oplysningernes eller bevisernes hemmelige eller fortrolige karakter ikke kan gøres gældende over for, under domstolsprøvelsen at anvende fremgangsmåder, der gør det muligt at forene på den ene side de berettigede sikkerhedsmæssige hensyn for så vidt angår karakteren af og kilderne til de oplysninger, der er blevet taget i betragtning ved vedtagelsen af den omhandlede retsakt, og på den anden side hensynet til, at den retsundergivne i tilstrækkeligt omfang sikres respekten for sine processuelle rettigheder, såsom retten til at blive hørt og kontradiktionsprincippet (jf. i denne retning Kadi-dommen, præmis 342 og 344; jf. ligeledes analogt ZZ-dommen, præmis 54, 57 og 59).
- 126 Unionens retsinstanser skal med henblik herpå foretage en prøvelse af alle de retlige og faktiske omstændigheder, som Unionens kompetente myndighed har fremlagt, og vurdere, om de af myndigheden påberåbte grunde rettelig er til hinder for en sådan meddelelse (jf. analogt ZZ-dommen, præmis 61 og 62).
- 127 Såfremt Unionens retsinstanser konkluderer, at disse grunde ikke er til hinder for, at de omhandlede oplysninger og beviser i det mindste delvist meddeles, skal de give Unionens kompetente myndighed mulighed for at meddele den berørte person dem. Hvis denne myndighed modsætter sig at meddele alle eller en del af disse oplysninger eller beviser, skal Unionens retsinstanser foretage en prøvelse af den anfægtede retsakt udelukkende på grundlag af de oplysninger, der er blevet meddelt (jf. analogt ZZ-dommen, præmis 63).
- 128 Viser det sig derimod, at de af Unionens kompetente myndighed anførte grunde faktisk er til hinder for, at den berørte person meddeles de oplysninger eller beviser, der er fremlagt for Unionens retsinstanser, skal der foretages en passende afvejning mellem de krav, der følger af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, navnlig retten til overholdelse af kontradiktionsprincippet, og de krav, der er forbundet med Unionens eller dens medlemsstaters sikkerhed eller med varetagelsen af deres internationale forbindelser (jf. analogt ZZ-dommen, præmis 64).
- 129 Med henblik på en sådan afvejning er det tilladt at gøre brug af muligheder såsom at meddele et sammendrag af indholdet af de omhandlede oplysninger eller beviser. Uanset om der er gjort brug af sådanne muligheder, påhviler det Unionens retsinstanser at vurdere, hvorvidt og i så fald i hvilket omfang den manglende meddelelse af fortrolige oplysninger eller beviser til den berørte person og dennes deraf følgende manglende mulighed for at fremsætte sine bemærkninger dertil kan påvirke de fortrolige bevisers beviskraft (jf. analogt ZZ-dommen, præmis 67).

- 130 I betragtning af den præventive karakter af de omhandlede restriktive foranstaltninger må det forholde sig sådan, at såfremt Unionens retsinstanser under den prøvelse af lovligheden af den anfægtede afgørelse, der er fastslået i denne doms præmis 117-129, vurderer, at i det mindste én af grundene i den af sanktionskomitéen afgivne begrundelse er tilstrækkeligt præcis og konkret, at den er underbygget og i sig selv udgør et tilstrækkeligt grundlag for denne afgørelse, kan den omstændighed, at det samme ikke gælder for andre grunde, ikke begrunde en annullation af nævnte afgørelse. Såfremt det modsatte er tilfældet, skal Unionens retsinstanser annullere den anfægtede afgørelse.
- 131 En sådan domstolsprøvelse er uundværlig for at sikre den rette ligevægt mellem opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed og beskyttelsen af den berørte persons friheder og grundlæggende rettigheder (jf. i denne retning E og F-dommen, præmis 57), som udgør fælles værdier for FN og Unionen.
- 132 På trods af deres præventive karakter har de omhandlede restriktive foranstaltninger nemlig en væsentlig negativ indvirkning på disse friheder og rettigheder på grund af dels den betydelige omvæltning af den berørte persons såvel arbejds- som familieliv som følge af den begrænsning af udøvelsen af ejendomsretten, der følger af restriktionernes almindelige rækkevidde og – som i det foreliggende tilfælde – af den faktiske varighed af anvendelsen heraf, dels den offentlige skændsel og mistillid, som foranstaltningerne forårsager i forhold til denne person (jf. i denne retning Kadi-dommen, præmis 358, 369 og 375, dommen i sagen Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran, præmis 64, dommen i sagen Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa, præmis 120, og dom af 28.5.2013, sag C-239/12 P, Abdulrahim mod Rådet og Kommissionen, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).
- 133 En sådan prøvelse er så meget desto mere uundværlig, som de procedurer for sletning og revurdering, som FN af egen drift har indført, til trods for de forbedringer, der er sket heraf navnlig efter vedtagelsen af den anfægtede forordning, ikke sikrer den person, hvis navn er opført på sanktionskomitéens konsoliderede liste og efterfølgende på listen i bilag I til forordning nr. 881/2002, retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, hvilket Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol for nylig, under henvisning til Den Schweiziske Forbundsdomstols vurdering, har fremhævet i dom af 12. september 2012 i sagen Nada mod Schweiz, præmis 221 (endnu ikke trykt i *Report of Judgments and Decisions*).
- 134 Det karakteristiske træk ved en effektiv domstolsbeskyttelse skal nemlig være at give den berørte person adgang til at få fastslået af en ret – ved en dom om annullation, hvorved den anfægtede retsakt fjernes fra retsordenen med tilbagevirkende kraft og anses for aldrig at have eksisteret – at opførelsen af personens navn eller opretholdelsen af navnet på den omhandlede liste er behæftet med en ulovlighed, hvis anerkendelse kan give denne person oprejsning eller udgøre en form for genoprettelse af den ikke-økonomiske skade, som denne har lidt (jf. i denne retning dommen i sagen Abdulrahim mod Rådet og Kommissionen, præmis 67-84).

– Om de retlige fejl ved den appellerede dom

- 135 Det følger af den foregående analyse, at retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse indebærer, at Unionens kompetente myndighed skal meddele den berørte person den begrundelse fra sanktionskomitéen, som ligger til grund for afgørelsen om, at en persons navn skal opføres eller forblive på listen i bilag I til forordning nr. 881/2002, og at den skal give denne person mulighed for at fremsætte sine bemærkninger dertil, samt at den omhyggeligt og upartisk skal undersøge, om de fremførte grunde er velbegrundede i lyset af de bemærkninger og eventuelle formildende omstændigheder, som denne person har fremført.

- 136 Overholdelsen af nævnte rettigheder indebærer, at i tilfælde af en retlig tvist skal Unionens retsinstanser efterprøve, navnlig om begrundelsen fra sanktionskomitéen er tilstrækkeligt præcis og konkret, og i givet fald skal de i lyset af de oplysninger, der er fremlagt, prøve, om de godtgjorte faktiske omstændigheder svarer til begrundelsen.
- 137 Hvis Unionens kompetente myndighed derimod ikke giver den berørte person og efterfølgende Unionens retsinstanser indsigt i oplysninger eller beviser, som alene sanktionskomitéen eller det berørte medlem af FN ligger inde med, og som vedrører den begrundelse, som den omhandlede afgørelse er baseret på, kan denne omstændighed derimod ikke i sig selv udgøre en tilsidesættelse af de nævnte rettigheder. I en sådan situation vil Unionens retsinstanser, som skal efterprøve om begrundelsen fra sanktionskomitéen er faktisk velbegrundet under hensyntagen til de bemærkninger og formildende omstændigheder, som den berørte person eventuelt har fremført, og Unionens kompetente myndigheds svar herpå, ikke være i besiddelse af supplerende oplysninger eller beviser. Såfremt Unionens retsinstanser som følge heraf ikke kan fastslå, at begrundelsen er velbegrundet, kan denne begrundelse ikke danne grundlag for den anfægtede afgørelse om opførelse.
- 138 Dermed begik Retten en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 173, 181-184, 188 og 192-194 at basere sin konstatering af, at der forelå en tilsidesættelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse samt følgelig af proportionalitetsprincippet, på den omstændighed, at Kommissionen ikke havde meddelt Yassin Abdullah Kadi og ikke selv havde fået meddelt oplysninger og beviser vedrørende begrundelsen for at opretholde opførelsen af den berørte persons navn på listen i bilag I til forordning nr. 881/2002, og det selv om Retten, som det fremgår af den appellerede doms præmis 81 og 95, havde taget hensyn til, at Kommissionen ikke var i besiddelse af disse oplysninger og beviser, såvel i forbindelse med afvisningen af den anmodning om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, som Yassin Abdullah Kadi havde fremsat for at opnå denne meddelelse, som under retsmødet.
- 139 I modsætning til det anførte i den appellerede doms præmis 181, 183 og 184 følger det ikke af de passager i Kadi-dommen, hvortil der er henvist i disse præmisser, at den berørte persons og Unionens retsinstanser manglende indsigt i oplysninger og beviser, som Unionens kompetente myndighed ikke er i besiddelse af, i sig selv udgør en tilsidesættelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse.
- 140 Desuden bemærkes, idet der henvises til, at Rettens vurdering af, hvorvidt begrundelsen er tilstrækkelig, er undergivet Domstolens prøvelse i forbindelse med en appel (jf. i denne retning dommen i sagen Rådet mod Bamba, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis), at Retten begik en retlig fejl ved, som det fremgår af den appellerede doms præmis 174, 177, 188 og 192-194, at have baseret sin konstatering af en sådan tilsidesættelse på en efter dens opfattelse vag og upræcis karakter af det i begrundelsen fra sanktionskomitéen påståede, hvorimod der ikke på grundlag af en særskilt undersøgelse af hver enkelt grund kan drages en sådan samlet konklusion.
- 141 Retten fastslog ganske vist med rette i den appellerede doms præmis 177, hvor den tiltrådte Yassin Abdullah Kadis argument, der er gengivet i nævnte doms præmis 157, fjerde led, at den sidste af de grunde, der er anført i begrundelsen fra sanktionskomitéen, hvorefter Yassin Abdullah Kadi skulle have ejet flere albanske selskaber, som skulle have givet ekstremister midler eller have givet dem betroede poster med kontrol over midler tilhørende disse selskaber, hvoraf op til fem skulle have modtaget driftskapital fra Usama bin Laden, ikke er tilstrækkeligt præcis og konkret, eftersom den ikke identificerer de berørte selskaber, tidsrummet for de angivne handlinger og identiteten af de »ekstremister«, der påstås at have nydt fordel af disse handlinger.
- 142 Det samme gælder derimod ikke de andre grunde, der er anført i begrundelsen fra sanktionskomitéen.



- 143 Den første grund, som vedrører Yassin Abdullah Kadis anerkendelse af, at han er stiftende medlem af og har ledet aktiviteterne i Muwafaq-gruppen, der hele tiden har været styret af Afghanistan-kontoret (Makhtab al-Khidamat), som bl.a. er stiftet af Usama bin Laden og forgængeren for Al-Qaida, og som efter sin opløsning i juni 2001 sluttede sig til Al-Qaida, er nemlig tilstrækkeligt præcis og konkret, for så vidt som den identificerer den berørte enhed og Yassin Abdullah Kadis rolle heri, samt hvori den påståede tilknytning mellem Usama bin Laden på den ene side og Al-Qaida på den anden side består.
- 144 Den anden grund vedrører den omstændighed, at Yassin Abdullah Kadi i 1992 rekrutterede Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi efter anbefaling fra finansmanden Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidan, der kæmpede sammen med Usama bin Laden i Afghanistan i 1980'erne, til posten som leder af Muwafaq-gruppens europæiske kontorer. På rekrutteringstidspunktet var Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi en af de primære ledere af Front Islamique Tunisie og handlede inden for rammerne af aftaler indgået med Usama bin Laden. Han rejste i begyndelsen af 1990'erne til Afghanistan med henblik på dér at gennemgå en paramilitær træning, hvorefter han sammen med andre personer rejste til Sudan for at indgå en aftale med Usama bin Laden vedrørende modtagelse og træning af tunesere og efterfølgende endnu en aftale, hvorefter Usama bin Ladens forbundsfæller i Bosnien-Hercegovina skulle optage tunesiske krigere, der ankom fra Italien.
- 145 Denne anden grund er tilstrækkeligt præcis og konkret, for så vidt som den angiver de fornødne præciseringer vedrørende tidspunktet og sammenhængen for den omhandlede rekruttering og individuelle omstændigheder vedrørende en påstået sammenhæng mellem denne rekruttering og Usama bin Laden.
- 146 Den tredje grund er støttet på en erklæring afgivet i 1995 af lederen af Al-Gama'at al Islamiyya, Talad Fuad Kassem, hvorefter Muwafaq-gruppen havde ydet logistisk og finansiel støtte til en kampgruppe i Bosnien-Hercegovina, og vedrører den omstændighed, at nævnte gruppe i midten af 1990'erne sammen med Usama bin Laden bidrog til finansieringen af denne kampgruppes terrorhandlinger og til handel med våben fra Albanien, der var bestemt for Bosnien-Hercegovina.
- 147 Denne tredje grund er tilstrækkeligt præcis og konkret, eftersom den identificerer, hvem der afgav den omhandlede erklæring, arten af de angivne handlinger, hvornår de påstås at være blevet udført og den påståede sammenhæng mellem dem og Usama bin Ladens aktiviteter.
- 148 Den fjerde grund vedrører den omstændighed, at Yassin Abdullah Kadi var en af hovedaktionærerne i den bosniske bank Depositna Banka, som i dag er lukket, hvor Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi varetog funktioner og repræsenterede Yasin Abdullah Kadis interesser, og hvor møder vedrørende planlægningen af et angreb på en amerikansk installation i Saudi-Arabien muligvis har fundet sted.
- 149 I modsætning til det anførte i den appellerede doms præmis 175 er denne fjerde grund tilstrækkeligt præcis og konkret, for så vidt som den identificerer den finansielle virksomhed, hvorigennem Yasin Abdullah Kadi påstås at have bidraget til terrorhandlinger, og arten af det pågældende påståede terrorprojekt. Den hypotetiske angivelse af, at der i denne virksomhed fandt møder sted vedrørende planlægningen af dette påståede projekt, strider ikke mod de med begrundelsespligten forbundne krav, idet begrundelsen for en opførelse på Unionens liste kan være baseret på mistanke om deltagelse i terrorhandlinger med forbehold for prøvelsen af, om mistanken er velbegrunderet.
- 150 Selv om det fremgår af denne doms præmis 138-140 og 142-149, at Retten har begået retlige fejl, skal der trods disse fejl foretages en prøvelse af, om den appellerede doms konklusion kan tiltrædes ud fra andre retlige betragtninger end dem, Retten henholdt sig til, idet appellen i så fald må forkastes (jf. i denne retning dom af 19.4.2012, sag C-221/10 P, Artegodan mod Kommissionen, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis).

– Den anfægtede forordnings ulovlige karakter

- 151 Det bemærkes med hensyn til den første grund, som er anført i begrundelsen fra sanktionskomitéen og nævnt i denne doms præmis 143, at Yasin Abdullah Kadi i de indlæg, som han fremsatte den 10. november 2008 til støtte for sin sag for Retten, indrømmede, at han havde været stiftende medlem af Muwafaq-gruppen, men samtidig nægtede, at sidstnævnte havde bidraget til terror, og at der var nogen forbindelse mellem denne gruppe og Afghanistan-kontoret. Han vedlagde Muwafaq-gruppens vedtægter og gjorde gældende, at gruppen udelukkende beskæftigede sig med velgørenhed og humanitære formål, som først og fremmest drejede sig om at hjælpe de mennesker i verden, særligt i Sudan, der lider under sult. Mens han indrømmede, at han havde deltaget i Muwafaq-gruppens internationale strategiske beslutninger, nægtede han enhver form for involvering i den daglige tilrettelæggelse af gruppens verdensomspændende aktiviteter, navnlig rekrutteringen af lokalt ansatte. Endvidere bestred han, at Muwafaq-gruppen skulle have tilsluttet sig Al-Qaida i juni 2001, idet han med støtte i beviser fremhævede, at gruppen havde indstillet enhver aktivitet senest i 1998.
- 152 Kommissionen har i det svar på Yasin Abdullah Kadis indlæg, som det afgav den 8. december 2008 og ligeledes har fremlagt for Retten, gjort gældende, at den omstændighed, at den pågældende enhed helt eller delvist havde indstillet sine aktiviteter, ikke udelukkede, at denne enhed, som havde en selvstændig retsevne, kunne have tilsluttet sig Al-Qaida-organisationen.
- 153 Det bemærkes imidlertid, at der ikke er fremlagt nogen oplysninger eller beviser til støtte for påstandene om, at Muwafaq-gruppen skulle have været tilknyttet Afghanistan-kontoret og Al-Qaida-organisationen og derigennem skulle have været involveret i international terror. Under disse omstændigheder kan indikationerne af Yasin Abdullah Kadis rolle i og opgaver for denne gruppe ikke danne grundlag for en vedtagelse på EU-plan af restriktive foranstaltninger mod ham.
- 154 Med hensyn til den anden grund, som er anført i begrundelsen fra sanktionskomitéen og nævnt i denne doms præmis 144, indrømmede Yasin Abdullah Kadi i sine indlæg af 10. november 2008, at han i 1992 efter anbefaling fra Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidan havde rekrutteret Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi som leder af Muwafaq-gruppens europæiske kontorer, men anførte, at denne gruppes eneste formål i Europa var at hjælpe bosniske og kroatiske flygtninge under krigen på Balkan i 1990'erne. Han anførte, at Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidan, som dengang samarbejdede med ham om et efteruddannelsesprojekt for kroatiske flygtninge, havde anbefalet ham Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi grundet hans erhvervs erfaring med ledelse af humanitært arbejde og hans integritet. Endvidere anførte han, at der i 1992 ikke var nogen grund til at mistænke Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi og Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidan for at have støttet terrorhandlinger, idet han fremhævede, at Usama bin Laden i 1980'erne blev anset for at være allieret med de vestlige styrker i forhold til Sovjetunionen, at han først fra 1996 blev anset for at udgøre en trussel mod den internationale sikkerhed, og at det først var i oktober 2001 og i september 2002, at henholdsvis Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi og Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidan blev opført på sanktionskomitéens konsoliderede liste. Endelig anførte han, at han intet kendskab havde til Front Islamique Tunisien og de påståede forbindelser mellem Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidan og denne organisation.
- 155 Kommissionen bekræftede i sit svar af 8. december 2008 på Yasin Abdullah Kadis indlæg, at det på grundlag af Yasin Abdullah Kadis rekruttering af Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi efter anbefaling fra Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidan, sammenholdt med Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadis og Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidans forbindelse til Usama bin Laden, kunne konkluderes, at disse personer udviste en samordnet adfærd eller tilhørte samme organisation. Den tilføjede, at det under disse omstændigheder var uvæsentligt, at Yasin Abdullah Kadi havde hævdet intet kendskab at have til de påståede forbindelser mellem Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidan og Front Islamique Tunisien.

- 156 Uden at udelukke, at de omstændigheder, der er anført i begrundelsen fra sanktionskomitéen vedrørende Yasin Abdullah Kadis rekruttering i 1992 af Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi efter anbefaling fra Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidan og vedrørende Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadis og Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidans påståede involvering i terrorhandlinger sammen med Usama bin Laden, kunne have udgjort en tilstrækkelig begrundelse for den oprindelige opførsel af Yasin Abdullah Kadis navn på listen over personer optaget i bilag I til forordning nr. 881/2002, skal det i denne henseende bemærkes, at disse selvsamme omstændigheder ikke uden yderligere støtte kan begrunde opretholdelsen af hans navn efter 2008 på listen i nævnte forordning, som ændret ved den anfægtede forordning. I betragtning af den forløbne tid mellem de to retsakter er disse omstændigheder, der vedrører 1992, nemlig ikke i sig selv tilstrækkelige til på EU-plan at begrunde en opretholdelse i 2008 af Yasin Abdullah Kadis navn på listen over personer og enheder, der er omfattet af de omhandlede restriktive foranstaltninger.
- 157 Med hensyn til den tredje grund, som er anført i begrundelsen fra sanktionskomitéen og nævnt i denne doms præmis 146, anførte Yasin Abdullah Kadi i sine indlæg af 10. november 2008, at han ikke havde kendskab til Talad Fuad Kassem. Han nægtede nogensinde at have ydet finansiel, logistisk eller anden støtte til denne person, til den enhed, som han ledede, eller til en kampgruppe i Bosnien-Hercegovina. Han anførte endvidere, at hverken Muwafaq-gruppen eller dennes medhjælpere ham bekendt nogensinde havde ydet en sådan støtte.
- 158 Kommissionen har i sit svar af 8. december 2008 på Yasin Abdullah Kadis indlæg anført, at en erklæring fra Talad Fuad Kassem bidrog til at bekræfte, at Yasin Abdullah Kadi havde gjort brug af sin stilling til formål, der ikke havde med de almindelige aktiviteter at gøre. Den tilføjede, at det under disse omstændigheder var uden betydning, hvorvidt Yasin Abdullah Kadi kendte Talad Fuad Kassem eller ej.
- 159 Der er dog ikke fremlagt nogen oplysning eller noget bevis, som gør det muligt at efterprøve rigtigheden af indholdet af den erklæring, der tilskrives Talad Fuad Kassem i begrundelsen fra sanktionskomitéen, eller at fortage en vurdering, under hensyntagen til særligt det af Yasin Abdullah Kadi påståede, hvorefter han ikke havde kendskab til Talad Fuad Kassem, af denne erklærings beviskraft med hensyn til påstandene om, at Muwafaq-gruppen støttede terrorhandlinger i Bosnien-Hercegovina sammen med Usama bin Laden. Under disse omstændigheder kan det anførte vedrørende Talad Fuad Kassem's erklæring ikke begrunde vedtagelsen på EU-plan af restriktive foranstaltninger mod Yasin Abdullah Kadi.
- 160 Med hensyn til den fjerde grund, som er anført i begrundelsen fra sanktionskomitéen og nævnt i denne doms præmis 148, nægtede Yasin Abdullah Kadi i sine indlæg af 10. november 2008 nogensinde at have ydet finansiel støtte til international terror gennem Depozitna Banka eller nogen anden virksomhed. Han forklarede, at han havde erhvervet en andel i denne bank udelukkende at økonomiske grunde, henset til udsigterne til en social og økonomisk genopbygning af Bosnien efter indgåelsen af fredsftalen i Dayton i 1995, og at han grundet krav i den lokale ret havde givet Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi, der er bosnisk statsborger, bemyndigelse til at varetage sine interesser i nævnte bank. Han henviste til rapporter fra internationale revisionselskaber vedrørende perioden fra 1999 til 2002 og til en rapport fra en finansanalytiker udpeget af en schweizisk dommer vedrørende perioden fra 1997 til 2001 og gjorde gældende, at ingen af disse rapporter indicerede, at Depozitna Banka på nogen som helst måde havde været indblandet i finansiering eller støtte af terrorisme. Han bestred, at denne bank var lukket, og forklarede med støtte i dokumentbeviser, at den var fusioneret med en anden bank i 2002. Han fremlagde i øvrigt dokumenter vedrørende kontakter i marts 1999 mellem De Forenede Staters myndigheder, direktøren for Depozitna Banka og de politiske bosniske myndigheder om juridiske spørgsmål vedrørende banksektoren i Bosnien-Hercegovina. Endelig gjorde han gældende, at hvis de saudiarabiske myndigheder havde haft grund til at nære mistanke om, at der i Depozitna Banka blev planlagt et attentat mod De Forenede Staters interesser på deres territorium, ville de ikke have undladt at undersøge det i deres egenskab af den saudiarabiske ejer af denne bank. Det har de nævnte myndigheder imidlertid aldrig gjort.

- 161 Kommissionen har i sit svar af 8. december 2008 på Yasin Abdullah Kadis bemærkninger anført, at indikationerne af, at der havde fundet planlægning af et attentat i Saudi-Arabien sted i Depozitna Banka, bidrog til at bekræfte, at Yasin Abdullah Kadi havde gjort brug af sin stilling til formål, der ikke havde noget med de almindelige aktiviteter at gøre.
- 162 Da der imidlertid ikke er fremlagt nogen oplysning eller noget bevis til støtte for det påståede, hvorefter der kan have fundet møder sted i Depozitna Bankas lokaler med henblik på planlægning af terrorhandlinger sammen med Al-Qaida-organisationen eller Usama bin Laden, kan det anførte, hvorefter Yasin Abdullah Kadi havde forbindelse til denne bank, ikke danne grundlag for vedtagelsen på EU-plan af restriktive foranstaltninger mod ham.
- 163 Det fremgår af analysen i denne doms præmis 141 og 151-162, at ingen af de påstande, der er fremført mod Yasin Abdullah Kadi i begrundelsen fra sanktionskomitéen, kan begrunde vedtagelsen på EU-plan af restriktive foranstaltninger mod ham på grund af dels en utilstrækkelig begrundelse, dels manglende oplysninger eller beviser, som støtter den enkelte grund sat over for den berørtes udførlige indsigelser.
- 164 Under disse omstændigheder kan de retlige fejl, som er fastslået i denne doms præmis 138-140 og 142-149, og som den appellerede dom er behæftet med, ikke medføre dommens ugyldighed, eftersom domskonklusionen, hvorved den anfægtede forordning annulleres, for så vidt som den vedrører Yassin Abdullah Kadi, kan tiltrædes af de retlige grunde, der er anført i den foregående præmis.
- 165 Appellerne må følgelig forkastes.

### **Sagsomkostningerne**

- 166 Såfremt appellen ikke tages til følge, træffer Domstolen i henhold til procesreglementets artikel 184, stk. 2, afgørelse om sagsomkostninger. Ifølge dette reglements artikel 138, stk. 1, der i medfør af artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Når en intervenient i første instans, som ikke selv har iværksat appel, deltager i sagen for Domstolen, kan denne i henhold til nævnte artikel 184, stk. 4, bestemme, at den pågældende skal bære sine egne omkostninger. Procesreglementets artikel 140, stk. 1, bestemmer, at medlemsstater, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger.
- 167 Da Kommissionen, Rådet og Det Forenede Kongerige har tabt sagen, bør det i overensstemmelse med Yassin Abdullah Kadis påstand herom pålægges dem at betale sagsomkostningerne.
- 168 Intervenienterne, Republiken Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Irland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Ungarn, Kongeriget Nederlandene, Republiken Østrig, Den Slovakiske Republik og Republiken Finland, skal bære deres egne omkostninger.

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

- 1) **Appellerne forkastes.**
- 2) **Europa-Kommissionen, Rådet for Den Europæiske Union og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland betaler sagsomkostningerne.**

- 3) Republiken Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Irland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Ungarn, Kongeriget Nederlandene, Republiken Østrig, Den Slovakiske Republik og Republiken Finland bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter