



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Sjette Udvidede Afdeling)

16. oktober 2014*

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme — indefrysning af midler — anvendelighed af forordning (EF) nr. 2580/2001 på væbnede konflikter — mulighed for, at en myndighed i et tredjeland kan anses for en kompetent myndighed som omhandlet i fælles holdning 2001/931/FUSP — retsgrundlag for afgørelserne om indefrysning af midler — henvisning til terrorhandlinger — nødvendigheden af en afgørelse fra en kompetent myndighed som omhandlet i fælles holdning 2001/931«

I de forenede sager T-208/11 og T-508/11,

Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), Herning (Danmark), ved advokaterne V. Koppe, A.M. van Eik og T. Buruma,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved G. Étienne og E. Finnegan, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Kongeriget Nederlandene, i sag T-208/11 først ved M. Bulterman, N. Noort og C. Schillemans, derefter, som i sag T-508/11, ved C. Wissels, M. Bulterman og J. Langer, som befuldmægtigede,

intervenient i sagerne T-208/11 og T-508/11,

af

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, først ved S. Behzadi-Spencer, H. Walker og S. Brighthouse, derefter ved S. Behzadi-Spencer, H. Walker og E. Jenkinson, som befuldmægtigede, bistået af barrister M. Gray,

intervenient i sag T-208/11,

og af

Europa-Kommissionen, først ved F. Castillo de la Torre og S. Boelaert, derefter ved F. Castillo de la Torre og É. Cujo, som befuldmægtigede,

intervenient i sagerne T-208/11 og T-508/11,

* Processprog: engelsk.

angående oprindeligt i sag T-208/11 en påstand om annullation af Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 83/2011 af 31. januar 2011 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme og om ophævelse af gennemførelsesforordning (EU) nr. 610/2010 (EUT L 28, s. 14) og i sag T-508/11 en påstand om annullation af Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 687/2011 af 18. juli 2011 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme og om ophævelse af gennemførelsesforordning (EU) nr. 610/2010 og nr. 83/2011 (EUT L 188, s. 2), for så vidt som disse retsakter vedrører sagsøgeren,

har

RETTEN (Sjette Udvidede Afdeling)

sammensat af dommerne F. Dehousse (refererende dommer), som fungerende afdelingsformand, I. Wiszniewska-Białecka, E. Buttigieg, A.M. Collins og I. Ulloa Rubio,

justitssekretær: fuldmægtig S. Spyropoulos,

efter retsmødet den 26. februar 2014,

afsagt følgende

Dom

Sagernes faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

- 1 Den 27. december 2001 vedtog Rådet for Den Europæiske Union fælles holdning 2001/931/FUSP om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme (EFT L 344, s. 93), forordning (EF) nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme (EFT L 344, s. 70) og afgørelse 2001/927/EF om opstilling af den liste, der er omhandlet i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 (EFT L 344, s. 83).
- 2 Den 29. maj 2006 vedtog Rådet afgørelse 2006/379/EF om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af afgørelse 2005/930/EF (EFT L 144, s. 21). Ved denne afgørelse opførte Rådet sagsøgeren, Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 fastsatte liste over indefrysning af midler (herefter »listen over indefrysning af midler«). Efterfølgende er sagsøgeren forblevet opført på denne liste.
- 3 Den 31. januar 2011 vedtog Rådet gennemførelsesforordning (EU) nr. 83/2011 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af gennemførelsesforordning (EU) nr. 610/2010 (EUT L 28, s. 14). Sagsøgeren blev opretholdt på listen i bilaget til gennemførelsesforordning nr. 83/2011.
- 4 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 11. april 2011 anlagde sagsøgeren et søgsmål, der blev registreret som sag T-208/11, med påstand om annullation af gennemførelsesforordning nr. 83/2011, for så vidt som denne retsakt vedrørte sagsøgeren.
- 5 Ved skrivelse af 30. maj 2011 fremsendte Rådet sagsøgeren sin begrundelse for den påtænkte opretholdelse af sagsøgeren på listen over indefrysning af midler ved den næste fornyede gennemgang af denne.

- 6 Kongeriget Nederlandene, Europa-Kommissionen samt Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland fremsatte ved akter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 28. juli, den 2. august og den 3. august 2011 begæringer om intervention til støtte for Rådets påstande i sag T-208/11. Ved kendelse af 16. september 2011 tog afdelingsformanden for Rettens Anden Afdeling disse begæringer til følge efter høring af parterne.
- 7 Den 18. juli 2011 vedtog Rådet gennemførelsesforordning (EU) nr. 687/2011 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af gennemførelsesforordning (EU) nr. 610/2010 og nr. 83/2011 (EUT L 188, s. 2). Sagsøgeren blev opretholdt på listen i bilaget til gennemførelsesforordning nr. 687/2011.
- 8 Ved skrivelse af 19. juli 2011 fremsendte Rådet sagsøgeren sin begrundelse for opretholdelsen af sagsøgeren på listen.
- 9 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 28. september 2011 og berigtiget den 19. oktober 2011 anlagde sagsøgeren et søgsmål, registreret som sag T-508/11, med påstand om annullation af gennemførelsesforordning nr. 687/2011, for så vidt som denne retsakt vedrørte sagsøgeren.
- 10 Kongeriget Nederlandene og Kommissionen fremsatte ved akter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 9. og den 17. januar 2012 begæringer om intervention til støtte for Rådets påstande i sag T-508/11. Ved kendelser af 9. marts 2012 tog afdelingsformanden for Rettens Anden Afdeling disse begæringer til følge efter høring af parterne.
- 11 Ved skrivelse af 18. november 2011 fremsendte Rådet sagsøgeren sin begrundelse for den påtænkte opretholdelse af sagsøgeren på listen over indefrysning af midler ved den næste fornyede gennemgang af denne.
- 12 Den 22. december 2011 vedtog Rådet gennemførelsesforordning (EU) nr. 1375/2011 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme og om ophævelse af gennemførelsesforordning nr. 687/2011 (EUT L 343, s. 10). Sagsøgeren blev opretholdt på listen i bilaget til gennemførelsesforordning nr. 1375/2011.
- 13 Ved skrivelse af 3. januar 2012 fremsendte Rådet sagsøgeren sin begrundelse for opretholdelsen af sagsøgeren på listen.
- 14 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 27. februar 2012 anmodede sagsøgeren om en forening af sagerne T-208/11 og T-508/11, fremsatte begæring om tilpasning af påstandene i de foreliggende søgsmål i forhold til gennemførelsesforordning nr. 1375/2011 og fremlagde beviser.
- 15 Ved akter af 24. og 25. maj 2012 indgav Kommissionen, Rådet og Kongeriget Nederlandene deres bemærkninger til begæringen om tilpasning af påstandene og beviserne.
- 16 Ved kendelse af 15. juni 2012 forenede afdelingsformanden for Rettens Anden Afdeling sagerne T-208/11 og T-508/11 efter høring af parterne.
- 17 Den 25. juni 2012 vedtog Rådet gennemførelsesforordning (EU) nr. 542/2012 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af gennemførelsesforordning nr. 1375/2011 (EUT L 165, s. 12). Sagsøgeren blev opretholdt på listen i bilaget til gennemførelsesforordning nr. 542/2012.
- 18 Ved skrivelse af 26. juni 2012 fremsendte Rådet sagsøgeren sin begrundelse for opretholdelsen af sagsøgeren på listen.

- 19 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 19. juli 2012 fremsatte sagsøgeren begæring om tilpasning af de i de foreliggende søgsmål nedlagte påstande i forhold til gennemførelsesforordning nr. 542/2012.
- 20 Idet skrivelserne af 27. februar og 19. juli 2012 blev vedlagt sagsakterne som begæring om tilpasning af påstandene, indgav sagsøgeren den 2. august 2012 på Rettens opfordring et skriftligt indlæg om tilpasning af de i de foreliggende søgsmål nedlagte påstande i forhold til gennemførelsesforordning nr. 1375/2011 og 542/2012.
- 21 Ved akter indleveret til Rettens Justitskontor den 5. og 6. september 2012 indgav Det Forenede Kongerige, Kommissionen og Rådet deres bemærkninger til det skriftlige indlæg om tilpasning af påstandene.
- 22 Den 10. december 2012 vedtog Rådet gennemførelsesforordning (EU) nr. 1169/2012 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af gennemførelsesforordning nr. 542/2011 (EUT L 337, s. 2). Sagsøgeren blev opretholdt på listen i bilaget til gennemførelsesforordning nr. 1169/2012.
- 23 Den 7. februar 2013 indgav sagsøgeren et skriftligt indlæg om tilpasning af de i de foreliggende søgsmål nedlagte påstande i forhold til gennemførelsesforordning nr. 1169/2012.
- 24 Ved akter indleveret til Rettens Justitskontor den 21. februar samt den 12. og 13. marts 2013 indgav Kommissionen, Rådet og Det Forenede Kongerige deres bemærkninger til dette skriftlige indlæg om tilpasning af påstandene.
- 25 Den 25. juli 2013 vedtog Rådet gennemførelsesforordning (EU) nr. 714/2013 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af gennemførelsesforordning nr. 1169/2012 (EUT L 201, s. 10). Sagsøgeren blev opretholdt på listen i bilaget til gennemførelsesforordning nr. 714/2013.
- 26 Den 22. august 2013 indgav sagsøgeren et skriftligt indlæg om tilpasning af de i de foreliggende søgsmål nedlagte påstande i forhold til gennemførelsesforordning nr. 714/2013.
- 27 Ved akter indleveret til Rettens Justitskontor den 9., 17. og 25. september 2013 indgav Kommissionen, Kongeriget Nederlandene, Det Forenede Kongerige og Rådet deres bemærkninger til dette skriftlige indlæg om tilpasning af påstandene.
- 28 Da sammensætningen af Rettens afdelinger er blevet ændret, er den refererende dommer blevet tilknyttet Sjette Afdeling, hvortil de foreliggende sager følgelig er blevet henvist.
- 29 Ved afgørelse af 13. november 2013 har Retten henvist de foreliggende sager til Sjette Udvidede Afdeling.
- 30 Ved skrivelse af 15. januar 2014 opfordrede Retten parterne til at besvare en række spørgsmål. Parterne efterkom denne opfordring ved akter indleveret til Rettens Justitskontor den 6. februar 2014.
- 31 Den 10. februar 2014 vedtog Rådet gennemførelsesforordning (EU) nr. 125/2014 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af gennemførelsesforordning nr. 714/2013 (EUT L 40, s. 9). Sagsøgeren blev opretholdt på listen i bilaget til gennemførelsesforordning nr. 125/2014.
- 32 Den 18. februar 2014 indgav sagsøgeren et skriftligt indlæg om tilpasning af de i de foreliggende søgsmål nedlagte påstande i forhold til gennemførelsesforordning nr. 125/2014.

- 33 Da et medlem af afdelingen har forfald, har Rettens præsident i overensstemmelse med artikel 32, stk. 3, i Rettens procesreglement den 25. februar 2014 udpeget en anden dommer, for at afdelingen kan være beslutningsdygtig.
- 34 I retsmødet den 26. februar 2014 anførte Kongeriget Nederlandene, Det Forenede Kongerige, Rådet og Kommissionen, at de ikke havde til hensigt at gøre indsigelse mod den tilpasning af påstande, hvorom der blev anmodet den 18. februar 2014.
- 35 Den 22. juli 2014 vedtog Rådet gennemførelsesforordning (EU) nr. 790/2014 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af gennemførelsesforordning nr. 125/2014 (EUT L 217, s. 1). Sagsøgeren blev opretholdt på listen i bilaget til gennemførelsesforordning nr. 790/2014 på grundlag af en ændret begrundelse.
- 36 Den 20. august 2014 indgav sagsøgeren et skriftligt indlæg om tilpasning af de i de foreliggende søgsmål nedlagte påstande i forhold til gennemførelsesforordning nr. 790/2014.
- 37 Ved akter indleveret til Rettens Justitskontor den 23. og 25. september 2014 indgav Rådet og Kongeriget Nederlandene deres bemærkninger til dette skriftlige indlæg om tilpasning af påstandene.

Parternes påstande

- 38 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
- Gennemførelsesforordning nr. 83/2011, nr. 687/2011, nr. 1375/2011, nr. 542/2012, nr. 1169/2012, nr. 714/2013, nr. 125/2014 og nr. 790/2012 (herefter »de anfægtede forordninger«) annulleres, for så vidt som de vedrører sagsøgeren.
 - Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 39 Rådet har, støttet af Kongeriget Nederlandene, Det Forenede Kongerige og Kommissionen i sag T-208/11 og af Kongeriget Nederlandene og Kommissionen i sag T-508/11, nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

- 40 Sagsøgeren har i det væsentlige anført syv anbringender, heraf seks i sag T-208/11 og T-508/11 og ét i sag T-508/11.
- 41 Med de seks anbringender, der er fælles for de to søgsmål, gøres det for det første gældende, at forordning nr. 2580/2001 ikke finder anvendelse på konflikten mellem sagsøgeren og Sri Lankas regering, for det andet, at kvalificeringen af sagsøgeren som en terroristorganisation som omhandlet i artikel 1, stk. 3, i fælles holdning 2001/931 er fejlbehæftet, for det tredje, at der ikke foreligger en afgørelse truffet af en kompetent myndighed, for det fjerde, at der ikke er foretaget nogen fornyet gennemgang som krævet i henhold til artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931, for det femte en tilsidesættelse af begrundelsespligten og for det sjette en tilsidesættelse af sagsøgerens ret til forsvar og ret til en effektiv domstolsbeskyttelse. Det syvende anbringende, der alene er blevet anført i sag T-508/11, vedrører en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og subsidiaritetsprincippet.

Om det første anbringende vedrørende uanvendeligheden af forordning nr. 2580/2001 på konflikten mellem sagsøgeren og Sri Lankas regering

Parternes argumenter

- 42 Sagsøgeren har gjort gældende, at forordning nr. 2580/2001 ikke finder anvendelse på væbnede konflikter, idet væbnede konflikter – og dermed de herunder begåede handlinger – ifølge sagsøgeren kun kan være omfattet af den humanitære folkeret.
- 43 Sagsøgeren har imidlertid, som det fremgår af historikken over de faktiske omstændigheder, været part i en væbnet konflikt mod Sri Lankas regerings væbnede styrker med det formål at opnå selvbestemmelse for det tamilske folk og dettes »frigivelse fra [denne regerings] undertrykkelse«. Henset til sagsøgerens væbnede styrkers organisation og funktion opfylder medlemmerne af disse styrker samtlige folkeretlige krav til anerkendelse af status som kombattant. Denne status har tillagt dem immunitet for lovlige krigshandlinger i lyset af de regler, der gælder for væbnede konflikter, og gør dem for så vidt angår eventuelle ulovlige handlinger kun ansvarlige i henhold til denne lov, hvorved enhver lovgivning om terrorbekæmpelse ikke finder anvendelse. Da lovlige krigshandlinger ikke kan kvalificeres som ulovlige i henhold til national ret, indebærer udøvelse af sådanne lovlige krigshandlinger en udelukkelse af anvendelsen af fælles holdning 2001/931, der i sin artikel 1, stk. 3, udelukker, at den kan anvendes på handlinger, som ikke udgør forbrydelser i henhold til national lov.
- 44 Opførelsen af sagsøgeren på listen over indefrysning af midler udgør derfor et tredjelands indblanding i en væbnet konflikt, der er i strid med den humanitære folkerets princip om ikke-indblanding.
- 45 I sine svarskrifter har sagsøgeren fastholdt, at der klart skal sondres mellem en væbnet konflikt og terrorisme. Det første spørgsmål drejer sig ikke om, hvorvidt en begivenhed fremviser en terrorhandlings karakteristika, men om en væbnet konflikt er i gang, i hvilket tilfælde det alene er den humanitære ret, som finder anvendelse. Den humanitære folkeret forbyder ikke væbnede konflikter, og de drab, som begås i en krigssituation og uden overtrædelse af reglerne om væbnede konflikter, er forsvarlige. At kvalificere et selvmordsangreb mod en fjendes militærstab som terroristisk, således som Rådet har gjort i det foreliggende tilfælde, svarer således til at kriminalisere en krigshandling, der ellers er forsvarlig i henhold til den humanitære folkeret.
- 46 Sagsøgeren har i øvrigt til støtte for sine argumenter henvist til en dom fra Rechtbank 's-Gravenhague (første instansret i Haag, Nederlandene) af 21. oktober 2011 og til en dom fra Tribunale di Napoli (retten i Napoli, Italien) af 23. juni 2011, hvori det blev fastslået, at sagsøgeren var part i en intern væbnet konflikt i folkeretlig forstand, og hvori det blev afslået at anvende kvalificeringen som terrorist i sagsøgerens tilfælde.
- 47 Rådet har, støttet af intervenienterne, bestridt sagsøgernes argumenter. Rådet har anført, at i folkeretten forhindrer kvalificeringen som væbnet konflikt ikke en anvendelse – når terrorhandlinger begås – af de internationale retsregler på området for bekæmpelse af terrorisme, hvilken kamp Den Europæiske Union aktivt deltager i ved at støtte de foranstaltninger, som vedtages af De Forenede Nationers Sikkerhedsråd (herefter »Sikkerhedsrådet«). Den humanitære folkeret udelukker ikke en anvendelse af de konventioner, der er specifikke for bekæmpelsen af terrorisme. Definitionen af terrorhandling i fælles holdning 2001/931 forbliver gyldig, uanset de omstændigheder, hvorunder terrorhandlingerne er begået. Rådet har bestridt, at sagsøgerens kvalificering af situationen i Sri Lanka kan fritage sagsøgeren for at være omfattet af anvendelsesområdet for den internationale lovgivning vedrørende bekæmpelse af terrorisme.
- 48 I sine duplikker har Rådet fastholdt sin opfattelse. Hvad angår dommen fra Rechtbank 's-Gravenhague har Rådet anført, at dommen er blevet appelleret, og at Retten ikke kan tillægge den de af sagsøgeren påståede konsekvenser for så vidt angår fortolkningen af den humanitære folkeret og EU-retten.

- 49 Kommissionen er af den opfattelse, at sagsøgeren tager fejl for så vidt angår den påståede uforenelighed mellem væbnede konflikter og terrorhandlinger. Der findes ikke noget princip om immunitet til kombattanter for terrorhandlinger begået under en væbnet konflikt. Sagsøgeren har ikke godtgjort sin påstand om, at de handlinger, som sagsøgeren kritiseres for i begrundelsen til de anfægtede forordninger, er lovlige krigshandlinger. Det er med urette, at sagsøgeren har påstået, at terrorhandlinger begået under en væbnet konflikt kun kan pådømmes ved domstolene på grundlag af den humanitære ret. EU-institutionerne råder over et vidt skøn med hensyn til forvaltningen af EU's eksterne forbindelser og til de forhold, der skal tages hensyn til med henblik på vedtagelsen af en foranstaltning om indefrysning af midler. EU registrerer terrororganisationer med henblik på at fratage dem deres finansieringskilder, og dette uanset deres eventuelle status som part i en væbnet konflikt. Denne fremgangsmåde er forenelig med EU's synspunkt, der i øvrigt i stort omfang deles af resten af verden, hvorefter samtlige terrorhandlinger er forkastelige og skal udryddes, uanset om de begås i fredstid eller under en væbnet konflikt.
- 50 Det har derfor ikke den store betydning at fastlægge den nøjagtige art – væbnet eller ej, intern eller international, frihedskrig eller ej – af konflikten mellem sagsøgeren og Sri Lankas regering.
- 51 Hvad angår den påståede tilsidesættelse af princippet om ikke-indblanding har Kommissionen anført, at princippet er indført til fordel for staterne og derfor kun kan påberåbes af dem, ikke af »oprørsgrupper«. Den betragtning, hvorefter det alene er sagsøgeren, og ikke Sri Lankas regering, der er opført på listen over indefrysning af midler, udgør et opportunitetsargument, som Retten ikke kan tage hensyn til. For så vidt angår henvisningen til artikel 6, stk. 5, i tillægsprotokollen til Genèvekonventionerne af 12. august 1949 vedrørende beskyttelsen af ofre i ikke-internationale væbnede konflikter (tillægsprotokol II), der blev vedtaget den 8. juni 1977, er denne uden relevans.
- 52 Såvel Kommissionen som de øvrige intervenienter har bestridt relevansen og velbegrundetheden af sagsøgerens henvisninger til dommene fra *Rechtbank 's-Gravenhague* og *Tribunale di Napoli*.
- 53 Det står klart, at spørgsmålet, om et bestemt angreb er af terroristisk karakter, ikke afhænger af den politiske sag, i hvis tjeneste angrebet er blevet udført, men af de anvendte midler og metoder. Reglerne for væbnede konflikter fastsætter ingen undtagelser til forbuddet mod terrorhandlinger, og ingen regler i den humanitære ret forbyder vedtagelsen af foranstaltninger, såsom indefrysningen af midler, der har til formål at sætte en stopper for finansieringen af terrorismen, uanset hvor denne begås.

Rettens bemærkninger

- 54 Med det foreliggende anbringende har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at i tilfælde – som det, der er tale om i de foreliggende sager ifølge sagsøgeren – af væbnet konflikt i den humanitære folkerets forstand er det alene denne ret, der finder anvendelse på eventuelle ulovlige handlinger begået under denne konflikt, og ikke den ret, som regulerer forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme. Sagsøgeren er en frihedsbevægelse, der har ført en væbnet konflikt mod »en undertrykkende regering«. Opførelsen af sagsøgeren på listen over indefrysning af midler udgør en tilsidesættelse af princippet om ikke-indblanding i den humanitære folkeret, og det er med urette, at Rådet har anvendt EU-retlige terrorbestemmelser på sagsøgeren.
- 55 Sagsøgeren har til støtte for sine argumenter foretaget forskellige henvisninger til folkeretlige og EU-retlige tekster.

- 56 I modsætning til det, som sagsøgeren har gjort gældende, indebærer den humanitære folkerets anvendelighed på en væbnet konflikt og på de herunder begåede handlinger imidlertid ikke, at en terrorlovgivning ikke finder anvendelse på disse omstændigheder. Dette gælder såvel de i de foreliggende sager anvendte EU-retlige bestemmelser, navnlig fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001, som de af sagsøgeren påberåbte folkeretlige bestemmelser.
- 57 Hvad for det første angår EU-retten skal det bemærkes, at den omstændighed, at der foreligger en væbnet konflikt i den humanitære folkerets forstand, ikke udelukker, at de EU-retlige terrorbestemmelser finder anvendelse på eventuelle terrorhandlinger begået i den forbindelse.
- 58 For det første foretages der nemlig i fælles holdning 2001/931 ikke nogen sondring for så vidt angår dens anvendelsesområde i forhold til, om den pågældende handling er begået inden for rammerne af en væbnet konflikt i den humanitære folkerets forstand eller ej. For det andet, og således som Rådet med rette har anført, er Unionens og dens medlemsstaters mål at bekæmpe terrorisme, uanset de former, den måtte antage, i overensstemmelse med målene i den gældende folkeret.
- 59 Det er endvidere bl.a. for på EU-plan at gennemføre Sikkerhedsrådets resolution 1373 (2001) af 28. september 2001, der »[r]eaffirm[s] the need to combat by all means, in accordance with the Charter of the United Nations, threats to international peace and security caused by terrorist acts« og »[r]ecogniz[es] the need for States to complement international cooperation by taking additional measures to prevent and suppress, in their territories through all lawful means, the financing and preparation of any acts of terrorism«, at Rådet har vedtaget fælles holdning 2001/931 (jf. femte til syvende betragtning til denne fælles holdning), og derefter, i overensstemmelse med denne fælles holdning, forordning nr. 2580/2001 (jf. tredje, femte og sjette betragtning til forordningen).
- 60 Hvad for det andet angår den af sagsøgeren påberåbte folkeret bemærkes, at foruden den omstændighed, at en væbnet konflikt unægtelig kan give anledning til handlinger, som i kraft af deres art svarer til terrorhandlinger, kvalificerer den humanitære folkeret udtrykkeligt sådanne handlinger som »terrorhandlinger«, der er i strid med denne ret.
- 61 Genèvekonventionen af 12. august 1949 om beskyttelse af civile personer i krigstid fastsætter udtrykkeligt, at terrorforanstaltninger forbydes. I samme retning fremgår det af tillægsprotokol I og II til Genèvekonventionerne af 12. august 1949 vedrørende beskyttelsen af ofre i internationale og ikke-internationale væbnede konflikter, hvilke protokoller har til formål at sikre disse ofre en bedre beskyttelse, at terrorhandlinger til enhver tid og på et hvilket som helst sted skal være forbudt (artikel 4, stk. 2, i tillægsprotokol II), og at voldshandlinger eller trusler om vold, hvis primære formål er at sprede terror blandt civilbefolkningen, er forbudt (artikel 51, stk. 2, i tillægsprotokol I, og artikel 13, stk. 2, i tillægsprotokol II).
- 62 Det følger af de ovenstående betragtninger, at den humanitære folkeret udtrykkeligt behandler og fordømmer de terrorhandlinger som sådan, der udføres af parterne i en væbnet konflikt.
- 63 Det bemærkes desuden, at den omstændighed, at der foreligger en væbnet konflikt i den humanitære folkerets forstand, ikke synes at udelukke, at folkeretlige bestemmelser, der specifikt vedrører terrorisme, i tilfælde af terrorhandlinger begået under denne konflikt finder anvendelse sammen med bestemmelserne i nævnte folkeret om overtrædelse af reglerne for krigsførelse.
- 64 Det er således, at den internationale konvention til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, der blev undertegnet i New York den 9. december 1999 (herefter »New Yorkkonventionen af 1999«), udtrykkeligt retter sig mod begåelsen af terrorhandlinger under en væbnet konflikt i folkeretlig forstand. Konventionen kriminaliserer i sin artikel 2, stk. 1, litra b), »enhver [...] handling med forsæt til at forårsage død eller alvorlig personskade på en civilperson eller en anden person, der ikke aktivt

deltager i fjendtlighederne i en væbnet konfliktsituation, når formålet med en sådan handling, henset til handlingens karakter eller sammenhæng, er at skræmme en befolkning eller tvinge en regering eller en international organisation til at foretage eller at undlade at foretage en given handling«.

- 65 Konventionen bekræfter, at selv under en væbnet konflikt i den humanitære folkerets forstand kan der foreligge terrorhandlinger, der kan straffes som sådan, og ikke alene kun som krigsforbrydelser. Disse handlinger omfatter de handlinger, med hvilke det tilsigtes at forårsage død eller alvorlig personskade på civilpersoner.
- 66 Denne konstatering drages på ingen måde i tvivl af sagsøgerens modsætnings slutning, hvorefter artikel 2, stk. 1, litra b), i New Yorkkonventionen af 1999 udelukker enhver handling rettet mod personer, »der [...] aktivt deltager i fjendtlighederne i en væbnet konfliktsituation«, fra konventionens anvendelsesområde.
- 67 Det er derfor med urette, at sagsøgeren har gjort gældende, at begreberne væbnet konflikt og terrorisme er uforenelige i folkeretten.
- 68 Hvad angår den eventuelle omstændighed, at terrorhandlingerne hidrører fra »frihedskæmpere« eller frihedsbevægelser involveret i en væbnet konflikt mod »en undertrykkende regering«, fremgår det ligeledes af de ovenstående betragtninger, at den er uden relevans. En sådan undtagelse til forbuddet mod terrorhandlinger under væbnede konflikter finder ingen støtte i EU-retten eller i folkeretten. I disse foretages der ved fordømmelsen af terrorhandlinger ingen sontring i forhold til egenskaben af ophavspersonen til handlingen eller til de af denne person forfulgte mål.
- 69 Hvad angår sagsøgerens henvisning til det princip om ikke-indblanding, som Rådet ifølge sagsøgeren har tilsidesat ved at opføre organisationen på listen over indefrysning af midler, bemærkes, at dette princip i folkeretlig sædvaneret, der også benævnes princippet om ikke-indgriben, omhandler enhver suveræn stats ret til at varetage regeringsførelsen uden indblanding udefra og er afledt af princippet om staternes suveræne ligestilling (domme fra Den Internationale Domstol, sager om militære og paramilitære aktiviteter i og imod Nicaragua (Nicaragua mod Amerikas Forenede Stater) af 26.11.1984 om kompetence og antagelighed til realitetsbehandling, ICJ Reports 1984, s. 392, præmis 73, og af 27.6.1986 om realiteten, ICJ Reports 1986, s. 96, præmis 202). Som anført af Rådet er dette folkeretlige princip fastsat til fordel for suveræne stater, ikke til fordel for grupper eller bevægelser. I modsætning til det, som er blevet gjort gældende af sagsøgeren, udgør den opførelse af en bevægelse på listen over indefrysning af midler, der foretages i tilfælde af væbnet konflikt med en suveræn stat på grund af bevægelsens deltagelse i terrorisme, derfor ikke en tilsidesættelse af princippet om ikke-indblanding, uanset om der er tale om en frihedsbevægelse.
- 70 Desuden kan sagsøgerens argument om, at Unionens indblanding følger af den diskriminerende karakter af Unionens holdning, som består i alene at vedtage restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren, og ikke over for Den Demokratiske Socialistiske Republik Sri Lanka, ikke tiltrædes.
- 71 Lovligheden af de foranstaltninger, som Rådet træffer over for en gruppe på grundlag af fælles holdning 2001/931, afhænger nemlig af spørgsmålet, om denne institution i sin afgørelse har overholdt de i denne fælles holdning fastsatte betingelser og krav, og ikke, om andre parter eventuelt kan være genstand for restriktive foranstaltninger. Fælles holdning 2001/931 og Rådets gennemførelse heraf har ikke til formål at fastlægge, hvem der i en konflikt mellem en stat og en gruppe har ret eller uret, men at bekæmpe terrorisme. I denne sammenhæng er det, henset til det vide skøn, som EU-institutionerne er indrømmet med hensyn til forvaltningen af EU's eksterne forbindelser (jf. i denne retning dom af 28.10.1982, Faust mod Kommissionen, 52/81, Sml., EU:C:1982:369, præmis 27, af 16.6.1998, Racke, C-162/96, Sml., EU:C:1998:293, præmis 52, og af 27.9.2007, Ikea Wholesale, C-351/04, Sml., EU:C:2007:547, præmis 40, samt kendelse af 6.9.2011, Mugraby mod Rådet og Kommissionen, T-292/09, EU:T:2011:418, præmis 60), ufornuddent i den foreliggende tvist at undersøge, om der i henhold til EU-retten kunne have været vedtaget restriktive foranstaltninger over

for Den Demokratiske Socialistiske Republik Sri Lanka. Under alle omstændigheder bemærkes, at selv om Den Demokratiske Socialistiske Republik Sri Lanka skulle have begået handlinger, der kunne have foranlediget kritik og handling fra Unionen, skal ligebehandlingsprincippet ses i sammenhæng med legalitetsprincippet, hvorefter ingen til egen fordel kan påberåbe sig en ulovlighed, der er begået til fordel for andre (domme af 9.7.2009, Melli Bank mod Rådet, T-246/08 og T-332/08, Sml., EU:T:2009:266, præmis 75, og af 14.10.2009, Bank Melli Iran mod Rådet, T-390/08, Sml., EU:T:2009:401, præmis 56 og 59).

- 72 Det er også med urette, at sagsøgeren med henblik på at anfægte anvendeligheden af forordning nr. 2580/2001 på terrorhandlinger begået under en væbnet konflikt har henvist til Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA af 13. juni 2002 om bekæmpelse af terrorisme (EFT L 164, s. 3), og nærmere bestemt 11. betragtning til denne rammeafgørelse, hvorefter rammeafgørelsen »[ikke] fastsætter [...] regler for de aktiviteter, væbnede styrker udfører under væbnede konflikter som defineret i humanitær folkeret, og som er omfattet af denne ret, eller for de aktiviteter, en medlemsstats væbnede styrker udfører som led i deres officielle funktioner, for så vidt disse aktiviteter er omfattet af andre internationale retsregler«. Sagsøgeren har tilføjet, at rammeafgørelse 2002/475 var ledsaget af en erklæring fra Rådet, der udtrykkeligt udelukkede væbnet modstand – såsom den, der blev ført af forskellige europæiske modstandsbevægelser under Anden Verdenskrig – fra dens anvendelsesområde.
- 73 For det første er forordning nr. 2580/2001 ikke blevet vedtaget i henhold til rammeafgørelse 2002/475, der vedrører strafferetten, men i henhold til fælles holdning 2001/931. Rammeafgørelse 2002/475 kan derfor ikke fastsætte rækkevidden af forordning nr. 2580/2001.
- 74 For det andet indeholder hverken fælles holdning 2001/931 eller Sikkerhedsrådets resolution 1373 (2001), som den fælles holdning gennemfører på EU-plan, nogen bestemmelse, der kan sammenlignes med 11. betragtning til rammeafgørelse 2002/475.
- 75 Det følger heraf, at sagsøgerens henvisning til rammeafgørelse 2002/475 og til en erklæring fra Rådet, der ledsagede denne rammeafgørelse, er uden relevans.
- 76 Desuden bemærkes, ligesom Kommissionen har gjort det, at den omstændighed, at der ikke foreligger nogen betragtning i fælles holdning 2001/931, som kan sammenlignes med 11. betragtning til rammeafgørelse 2002/475, allerhøjest skal fortolkes således, at den er et udtryk for Rådets ønske om ikke at foreskrive nogen undtagelse til anvendelse af de EU-retlige bestemmelser, når det drejer sig om at forebygge terrorisme ved at bekæmpe dens finansiering. Denne manglende undtagelse er i overensstemmelse med New Yorkkonventionen af 1999, der heller ikke indeholder nogen bestemmelse af den art, som er indeholdt i 11. betragtning til rammeafgørelse 2002/475.
- 77 Hvad angår sagsøgerens henvisning til Europa-Parlamentets henstilling om EU's rolle i bekæmpelsen af terrorisme (2001/2016(INI)) (EFT 2002 C 72E, s. 135) bemærkes, at den vedrører et dokument uden bindende retskraft. Endvidere legitimerer denne henstilling ikke, at frihedsbevægelser begår terrorhandlinger. I en betragtning til denne henstilling nøjes Europa-Parlamentet med at sondre mellem terroraktioner begået i Den Europæiske Union – hvis medlemsstater er retsstater – og »aktioner i tredjelande, der er rettet mod statslige strukturer, som i sig selv indebærer et element af terrorisme«.
- 78 Hvad angår sagsøgerens henvisning til artikel 6, stk. 5, i tillægsprotokol II til Genèvekonventionerne af 12. august 1949 (jf. præmis 61 ovenfor) er denne uden relevans. Denne bestemmelse, hvorefter »[de] myndigheder [...], der har magten, [ved de interne fjendtligheders ophør skal] søge at give videst mulig amnesti til personer, som har deltaget i den væbnede konflikt [...]«, vedrører nemlig den strafferetlige forfølgelse, der kan iværksættes af den pågældende regering over for bl.a. medlemmer af de væbnede

grupper, der har tyet til våben mod den, hvorimod forordning nr. 2580/2001 ikke vedrører pålæggelsen af en sådan forfølgelse og sådanne strafferetlige sanktioner, men EU's vedtagelse af præventive foranstaltninger på terrorområdet.

- 79 Hvad angår det i artikel 1, stk. 3, i fælles holdning 2001/931 indeholdte udtryk »som kan defineres som en forbrydelse i henhold til national lov«, af hvilket udtryk sagsøgeren udleder, at Unionen i sin fælles holdning har anerkendt en immunitet mod anvendelsen af foranstaltninger om indefrysning af midler i tilfælde af lovlige krigshandlinger, bemærkes, at dette udtryk faktisk omfatter immuniteten til kæmpere i væbnede konflikter for så vidt angår lovlige krigshandlinger, hvilken immunitet tillægsprotokol I og II (jf. præmis 58 ovenfor) formulerer med nogenlunde følgende ordlyd: Ingen må dømmes på grund af en handling eller undladelse, som ikke udgjorde en kriminel forseelse ifølge national eller international ret, som vedkommende var undergivet, da den blev begået [artikel 75, stk. 4, litra c), i tillægsprotokol I og artikel 6, stk. 2, litra c), i tillægsprotokol II].
- 80 Anvendelsen af dette udtryk i fælles holdning 2001/931 ændrer således ikke noget ved, at forordning nr. 2580/2001 finder anvendelse på terrorhandlinger, hvilke fortsat udgør ulovlige krigshandlinger, når de begås under væbnede konflikter.
- 81 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at forordning nr. 2580/2001 i modsætning til det, som sagsøgeren har gjort gældende, finder anvendelse på terrorhandlinger begået under væbnede konflikter.
- 82 Sagsøgeren kan derfor ikke påberåbe sig eksistensen af en angivelig væbnet konflikt med Sri Lankas regering med henblik på at udelukke, at fælles holdning 2001/931 kan finde anvendelse på gruppen med hensyn til eventuelle terrorhandlinger, som den har begået i denne sammenhæng.
- 83 Det foreliggende anbringende må derfor forkastes.

Om det tredje anbringende vedrørende en manglende afgørelse fra en kompetent myndighed

Parternes argumenter

- 84 Sagsøgeren har gjort gældende, at begrundelsen til de anfægtede forordninger indeholder en liste over angreb, som sagsøgeren er blevet beskyldt for at have udført, efterfulgt af henvisninger til britiske og indiske afgørelser. Sagsøgeren har gjort gældende, at ingen af disse dele af begrundelsen kan udgøre en afgørelse fra en kompetent myndighed som omhandlet i fælles holdning 2001/931.
- 85 Hvad for det første angår listen over de angreb, som sagsøgeren er blevet beskyldt for at have udført, er det klart, at denne ikke udgør en afgørelse fra en kompetent myndighed. Endvidere bør det bemærkes, at listen og de heri indeholdte beskyldninger ikke er underbygget og derfor ikke kan tjene som grundlag for at opretholde sagsøgeren på listen over indefrysning af midler.
- 86 Hvad for det andet angår de i begrundelsen til de anfægtede forordninger anførte britiske afgørelser er der ikke tale om afgørelser fra kompetente myndigheder. Da disse afgørelser ikke omfatter nogen domfældelse for relevante handlinger i fælles holdning 2001/931's sammenhæng, kan de kun tjene som retsgrundlag, hvis de vedrørte indledningen af undersøgelser eller retsforfølgelser, og hvis de var støttet på seriøse og troværdige beviser eller indicier. Dette er imidlertid ikke tilfældet for de britiske afgørelser, der er forvaltningsretlige, snarere end strafferetlige, afgørelser om klassifikation af sagsøgeren som terrorist og indefrysning af gruppens midler. Det er kun afgørelser, der træffes i forbindelse med en strafferetlig procedure, der kan anvendes som grundlag for en afgørelse om opførelse på listen over indefrysning af midler. Det eneste tilfælde, hvor en ikke-strafferetlig afgørelse accepteres som grundlag for en opførelse på listen over indefrysning af midler, er tilfældet med de i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 anførte afgørelser fra Sikkerhedsrådet.

- 87 Sagsøgeren har tilføjet, at de pågældende britiske myndigheder ikke er kompetente myndigheder, for så vidt som ingen af dem er en retslig myndighed, og dette endda til trods for, at der i Det Forenede Kongerige findes judicielle myndigheder, der har kompetence inden for det område, som dækkes af artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931.
- 88 Subsidiært har sagsøgeren, i tilfælde af at Retten finder, at de britiske afgørelser svarer til indledningen af undersøgelser eller retsforfølgelser eller en domfældelse for en terrorhandling, gjort gældende, at disse afgørelser ikke er støttet på seriøse og troværdige beviser eller indicier. I denne henseende er grundlagene for disse britiske afgørelser ikke nærmere angivet i begrundelsen til de anfægtede forordninger. Sagsøgeren har anført, at de britiske myndigheders klassifikation af gruppen ikke er foretaget på individuel basis, men »samlet« sammen med 20 andre grupper.
- 89 Hvad for det tredje angår de indiske afgørelser er sagsøgeren i det væsentlige af den opfattelse, at henset til princippet om loyalt samarbejde er det alene afgørelser fra en medlemsstats nationale myndighed, der kan anses for afgørelser fra kompetente myndigheder, med undtagelse dog af afgørelser fra Sikkerhedsrådet. Enhver anden udlægning ville udgøre en hindring for EU's sanktionssystem ved »at undergrave« medlemsstaternes væsentligste rolle og ved at føre Rådet til at have tillid til oplysninger hidrørende fra tredjelande, der ikke er bundet af princippet om loyalt samarbejde, og hvorom det ikke kan lægges til grund, at deres afgørelser opfylder EU-normerne for så vidt angår beskyttelsen af retten til forsvar og af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse.
- 90 Subsidiært har sagsøgeren, i tilfælde af at Retten finder, at Rådet kunne støtte sig på en afgørelse fra en myndighed i et tredjeland, gjort gældende, at de omhandlede indiske afgørelser ikke kan anses for afgørelser fra kompetente myndigheder. Ligesom de britiske afgørelser svarer de hverken til indledningen af undersøgelser eller retsforfølgelser eller en domfældelse, og der findes indiske domstole, der er kompetente inden for terrorområdet.
- 91 Selv om indisk ret foreskriver, at enhver forening, der er erklæret ulovlig, skal henvises til en ret, med henblik på at sidstnævnte kan træffe afgørelse om denne erklærings berettigelse, har sagsøgeren desuden aldrig været genstand for en sådan henvisning, og begrundelsen til Unionens afgørelser om opretholdelse af sagsøgeren på listen over indefrysning af midler nævner intet herom og indeholder i øvrigt ingen elementer, der kan begrunde, at den indiske regerings beslutninger faktisk er afgørelser truffet af en kompetent myndighed som omhandlet i fælles holdning 2001/931.
- 92 Mere subsidiært har sagsøgeren, i tilfælde af at Retten finder, at de indiske afgørelser svarer til indledningen af undersøgelser eller retsforfølgelser eller en domfældelse for en terrorhandling, gjort gældende, at disse afgørelser ikke er støttet på seriøse og troværdige beviser eller indicier. I denne henseende er grundlagene for disse indiske afgørelser på ingen måde nærmere angivet i begrundelsen for de anfægtede forordninger. Rådet kan ikke blot påberåbe sig afgørelser fra nationale myndigheder uden at sikre sig, at de udgør afgørelser som omhandlet i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931. Dette gælder så meget desto mere, når der er tale om en afgørelse truffet af en stat, der ikke er medlem af EU.
- 93 Endelig kan de indiske myndigheder ikke anses for en pålidelig kilde, idet de har indtaget »partisanernes holdning« i konflikten mellem sagsøgeren og Sri Lankas regering.
- 94 Sagsøgeren har gjort gældende, at modpartens argument om, at det tilkommer sagsøgeren ved de nationale retter at anfægte de faktiske omstændigheder i begrundelsen til afgørelserne om opretholdelse af gruppen på listen over indefrysning af midler, ikke tager højde for, at Rådet selv ikke har underbygget, hvorledes de nævnte omstændigheder er blevet undersøgt og tilskrevet sagsøgeren i de påberåbte nationale afgørelser. Argumentet om, at Rådet ikke skal fremlægge yderligere beviser, fordi Unionens foranstaltning er administrativ, og ikke strafferetlig, er ugrundet. Desuden kan sagsøgeren ikke være forpligtet til at anlægge søgsmål i hver enkelt af de nationale retsordener, hvor der er blevet truffet afgørelser, hvorpå Rådet støtter sin egen afgørelse.

- 95 Rådet har, støttet af intervenienterne, bestridt sagsøgerens argumenter.
- 96 Hvad angår den liste over angreb, der er indeholdt i begrundelsen til afgørelserne om opretholdelse af sagsøgeren på listen over indefrysning af pengemidler, har Rådet bestridt, at det skal fremlægge yderligere beviser vedrørende tilskrivelsen af disse handlinger til sagsøgeren. Rådet har gjort gældende, at såfremt sagsøgeren ønsker at bestride realiteten i de faktiske omstændigheder, som den kritiseres for, skal gruppen gøre det ved de nationale retter i de stater, der oprindeligt vedtog foranstaltninger over for den.
- 97 Hvad angår de britiske afgørelser har Rådet bestridt det argument, hvorefter de ikke udgør afgørelser fra kompetente myndigheder, med den begrundelse, at de ikke indleder nogen undersøgelse eller retsforfølgelse, eller at de ikke er støttet på seriøse og troværdige beviser eller indicier. Rådet har ligeledes bestridt argumentet om, at de pågældende britiske myndigheder ikke er judicielle myndigheder. Det har gjort gældende, at fælles holdning 2001/931 ikke kræver, at den nationale afgørelse skal være af strafferetlig art. For så vidt angår bedømmelsen af de beviser og indicier, der har begrundet den nationale afgørelse, indebærer princippet om loyalt samarbejde en forpligtelse for Rådet til så vidt som muligt at ty til den kompetente nationale myndigheds bedømmelse, idet Rådets primære hensyn er dets anskuelse og evaluering af risikoen for, at midler, såfremt der ikke foreligger nogen foranstaltning om indefrysning heraf, kan anvendes til finansieringen af terrorisme. Den omstændighed, at den nationale myndighed er en administrativ myndighed, og ikke en judicial, er ikke afgørende.
- 98 Nærmere bestemt har Rådet for så vidt angår afgørelsen fra Secretary of State for the Home Department (indenrigsministeren, Det Forenede Kongerige, herefter »Home Secretary«) af 29. marts 2001 erindret om, at Retten allerede har haft lejlighed til fastslå, at der var tale om en afgørelse fra en kompetent myndighed som omhandlet i fælles holdning 2001/931. Rådet har anført, at denne afgørelse er blevet vedtaget af Home Secretary i medfør af section 3(3)(a) i UK Terrorism Act 2000, der efter godkendelse fra Parlamentet giver indenrigsministeren beføjelse til at forbyde enhver organisation, som den pågældende måtte anse for at »deltage i terrorisme«.
- 99 Denne afgørelse fra Home Secretary er i sig selv tilstrækkelig til at understøtte Rådets afgørelser, uden at det er nødvendigt at undersøge afgørelsen fra UK Treasury (finansministeriet, Det Forenede Kongerige, herefter »UK Treasury«) af 6. december 2001 om indefrysning af midler, hvilken afgørelse blev anført i den begrundelse af 15. november 2010, der havde understøttet gennemførelsesforordning nr. 83/2011, og efterfølgende blev udeladt, fordi der i Det Forenede Kongerige ikke længere forelå nogen særskilt afgørelse om indefrysning af midler. Rådet har anført, at indholdet af denne sidstnævnte afgørelse efterfølgende blev gengivet i en senere afgørelse af 7. oktober 2009 af samme art og med samme retsvirkninger som en indefrysning af midler, og Rådet er af den opfattelse, at denne afgørelse, ligesom afgørelsen fra Home Secretary, er en afgørelse fra en kompetent myndighed som omhandlet i fælles holdning 2001/931.
- 100 For så vidt angår den afgørelse, som den indiske regering traf i 1992 på grundlag af den indiske Unlawful Activities Act (lov om ulovlige handlinger) af 1967, som ændret i 2004, har Rådet gjort gældende, at det er kompetent til at vedtage foranstaltninger om indefrysning af midler på grundlag af afgørelser truffet af kompetente myndigheder i et tredjeland, enten på forslag fra en medlemsstat i denne retning efter en første behandling af det specifikke tilfælde, eller på anmodning fra det pågældende tredjeland selv. Rådet har anført, at det herefter sikrer sig, at de omhandlede afgørelser er blevet truffet under iagttagelse af de grundlæggende principper, der regulerer beskyttelsen af menneskerettighederne, retsstaten, princippet om uskyldsformodning, retten til en retfærdig rettergang og retten til ikke at blive dømt eller straffet to gange for samme forbrydelse eller lovovertrædelse. Dette har været tilfældet i de foreliggende sager.

- 101 I duplikken har Rådet samtidig med i det væsentlige at have fastholdt sit standpunkt anført, at det for så vidt angår de britiske afgørelser har henvist til oplysningerne i Det Forenede Kongeriges interventionsindlæg. Rådet har tilføjet, at det har fået kendskab til følgende oplysninger, hvorefter sagsøgeren uden afbrydelse er fortsat med at være genstand for de indiske myndigheders forbudsforanstaltninger: Den sidste gældende afgørelse trådte i kraft for to år den 14. maj 2010 og blev retsligt bekræftet den 12. november 2010. Sagsøgeren er derfor fortsat opført på en liste i Indien som en terrororganisation.
- 102 Det Forenede Kongerige har i sit interventionsindlæg gjort gældende, at afgørelserne fra Home Secretary og UK Treasury åbenlyst opfylder de betingelser, der er nødvendige for klassificeringen som afgørelser fra kompetente myndigheder. Hvad angår de indiske afgørelser har Det Forenede Kongerige tilsluttet sig Rådets standpunkt, hvorefter afgørelsen skal anses for en afgørelse fra en kompetent myndighed.

Rettens bemærkninger

- 103 Foruden den første bemærkning, der er korrekt, hvorefter den liste over faktiske omstændigheder, som er placeret først i begrundelsen til de anfægtede forordninger, ikke udgør en afgørelse fra en kompetent myndighed, har sagsøgeren gjort gældende, at de britiske og indiske afgørelser, der er anført i begrundelsen til de anfægtede forordninger, ikke er afgørelser fra kompetente myndigheder som omhandlet i artikel 1, stk. 4, andet afsnit, i fælles holdning 2001/931.
- 104 Hvad angår den generelle indsigelse om, at de omhandlede britiske og indiske myndigheder ikke er kompetente myndigheder, fordi de ikke er judicielle myndigheder, og der i disse lande findes judicielle myndigheder, som er kompetente inden for terror, skal denne forkastes af følgende grunde.
- 105 Retten har i forbindelse med en afgørelse fra en nederlandsk administrativ myndighed (en forordning om sanktioner («Sanctieregeling») imod terrorisme, som blev vedtaget af de nederlandske udenrigs- og finansministre) allerede haft lejlighed til at fastslå, at den omstændighed, at denne afgørelse udgjorde en administrativ og ikke en judiciel afgørelse, ikke i sig selv var afgørende, for så vidt som selve ordlyden af artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 udtrykkeligt foreskrev, at en ikke-judiciel myndighed ligeledes kan være en kompetent myndighed som omhandlet i denne bestemmelse (dom af 9.9.2010, Al-Aqsa mod Rådet, T-348/07, Sml., EU:T:2010:373, præmis 88, herefter »dom Al-Aqsa T-348/07«). Domstolen bekræftede i sin dom i appelsagen til prøvelse af dom Al-Aqsa T-348/07 (EU:T:2010:373) i det væsentlige, at Sanctieregeling kunne anses for en afgørelse truffet af en kompetent myndighed (dom af 15.11.2012, Al-Aqsa mod Rådet, C-539/10 P og C-550/10 P, Sml., EU:C:2012:711, præmis 66-77, herefter »dom Al-Aqsa C-539/10 P«).
- 106 I en tidligere dom vedrørende en afgørelse fra Home Secretary fastslog Retten, at denne afgørelse, henset til den relevante nationale lovgivning, forekom at være en afgørelse truffet af en kompetent national myndighed, der opfylder definitionen i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 (dom af 23.10.2008, People's Mojahedin Organization of Iran mod Rådet, T-256/07, Sml., EU:T:2008:461, præmis 144 og 145, sidste punktum, herefter »dom PMOI T-256/07«. Jf. ligeledes i denne retning dom Al-Aqsa T-348/07, nævnt ovenfor i præmis 102, EU:T:2010:373, præmis 89 in fine).
- 107 Selv om artikel 1, stk. 4, andet afsnit, i fælles holdning 2001/931 indeholder en præference for afgørelser hidrørende fra judicielle myndigheder, udelukker den således på ingen måde, at der tages hensyn til afgørelser hidrørende fra administrative myndigheder, når disse myndigheder i national ret for det første faktisk har beføjelse til at vedtage restriktive foranstaltninger over for grupperinger, der deltager i terrorisme, og når disse myndigheder, selv om de blot er administrative, for det andet ikke desto mindre kan anses for at »tilsvare[...]« judicielle myndigheder.

- 108 Den af sagsøgeren påståede omstændighed, at britiske og indiske retter har beføjelser inden for området for bekæmpelse af terrorisme, indebærer derfor ikke, at Rådet ikke kunne tage hensyn til afgørelser fra den nationale administrative myndighed med ansvaret for vedtagelsen af restriktive foranstaltninger på terrorismeområdet.
- 109 I denne henseende bemærkes, at sagsøgeren ikke har påstået, at de afgørelser, som er truffet af de pågældende britiske og indiske myndigheder, er blevet truffet af myndigheder, der ikke havde beføjelse hertil i henhold til den nationale ret i de omhandlede lande.
- 110 Det følger af ovenstående betragtninger, at sagsøgerens generelle indsigelse (jf. præmis 104 ovenfor) skal forkastes.
- 111 Sagsøgeren har desuden gjort gældende, at eftersom de i begrundelsen til de anfægtede forordninger anførte nationale afgørelser ikke indeholder nogen domfældelse, kan de kun tjene som retligt grundlag, såfremt de vedrørte indledningen af undersøgelser eller retsforfølgelser, og hvis de var støttet på seriøse og troværdige beviser eller indicier. Dette er imidlertid ikke tilfældet for disse nationale afgørelser, der er administrative, snarere end strafferetlige afgørelser, om kvalificeringen af sagsøgeren som terrorist og om indefrysning af dennes midler. Alene afgørelser, der er truffet i forbindelse med strafferetlige procedurer, kan anvendes som grundlag for en afgørelse om opførelse på listen over indefrysning af midler. Det eneste tilfælde af ikke-strafferetlige afgørelser, der accepteres som grundlag for en opførelse på listen over indefrysning af midler, er de i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 anførte afgørelser fra Sikkerhedsrådet.
- 112 Med disse argumenter har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at det alene er strafferetlige afgørelser, der kan udgøre afgørelser fra kompetente myndigheder som omhandlet i fælles holdning 2001/931. Desuden har sagsøgeren antydnet, at simple afgørelser om opførelse på en liste ikke kan være tilstrækkelige.
- 113 Det bemærkes, at fælles holdning 2001/931 ikke kræver, at den kompetente myndigheds afgørelse træffes inden for rammerne af en i snæver forstand strafferetlig proces, selv om dette oftest vil være tilfældet. Henset til de formål, som fælles holdning 2001/931 forfølger i forbindelse med gennemførelsen af Sikkerhedsrådets resolution 1373 (2001), skal den omhandlede nationale procedure imidlertid ikke desto mindre have til formål at bekæmpe terrorisme i vid forstand. Disse bemærkninger, der blev foretaget af Retten i dom Al-Aqsa T-348/07, præmis 105 ovenfor (EU:T:2010:373, præmis 98 og 100), er i det væsentlige blevet bekræftet i dom Al-Aqsa C-539/10 P, præmis 105 ovenfor (EU:C:2012:711, præmis70), idet Domstolen fastslog, at beskyttelsen af de berørte personer ikke anfægtes, hvis den af den nationale myndighed truffne afgørelse ikke indgår i en procedure, der tager sigte på at pålægge straffesanktioner, men i en procedure om foranstaltninger af forebyggende karakter.
- 114 Retten har ligeledes fastslået, at en afgørelse, hvorved der er »indledt en undersøgelse eller en retsforfølgelse«, for gyldigt at kunne påberåbes af Rådet skal træffes inden for rammerne af en national procedure, der direkte og principalt sigter mod at pålægge den berørte en foranstaltning med karakter af forebyggelse eller sanktion, som et led i terrorbekæmpelse og på grund af dennes involvering i terrorisme. Retten præciserede, at en afgørelse truffet af en national judiciel myndighed, som kun accessorisk og indirekte udtaler sig om den pågældendes mulige involvering i sådan virksomhed inden for rammerne af en tvist vedrørende eksempelvis civile rettigheder og pligter, ikke opfylder dette krav (dom af 30.9.2009, Sison mod Rådet, T-341/07, Sml., EU:T:2009:372, præmis 111, herefter »dom Sison T-341/07«).
- 115 I de foreliggende sager bemærkes, at selv om de af de britiske (dvs. Home Secretary og UK Treasury) og indiske myndigheder truffne afgørelser faktisk ikke udgør egentlige afgørelser om »indled[else af] en undersøgelse eller en retsforfølgelse for en terrorhandling« eller afgørelser, hvorved »der er afsagt dom for sådanne handlinger« i en strengt strafferetlig forstand, forholder det sig ikke desto mindre således,

at disse afgørelser medfører et forbud mod sagsøgeren i Det Forenede Kongerige og en indefrysning af dennes midler samt et forbud mod sagsøgeren i Indien, og at de derfor klart er blevet truffet inden for rammerne af nationale procedurer, der principalt tager sigte mod at pålægge sagsøgeren foranstaltninger med karakter af forebyggelse eller sanktion, som et led i terrorbekæmpelse.

- 116 I modsætning til det af sagsøgeren anførte gør den omstændighed, at de i de foreliggende sager omhandlede nationale afgørelser ikke nøjagtig svarer til ordlyden af artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931, det derfor på ingen måde muligt i sig selv at konkludere, at Rådet ikke kunne tage hensyn til dem.
- 117 Det er derfor med urette, at sagsøgeren har hævdet, at det eneste tilfælde af ikke-strafferetlige afgørelser, der kan accepteres som grundlag for en opførelse på listen over indefrysning af midler, er tilfældet med de i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 anførte afgørelser fra Sikkerhedsrådet. Formålet med sidste punktum i denne fælles holdnings artikel 1, stk. 4, første afsnit, er alene at give Rådet mulighed for supplerende udpegelse ved siden af de udpegelser, som det kan foretage på grundlag af afgørelser fra kompetente nationale myndigheder.
- 118 Ganske vist munder de pågældende administrative myndigheders virksomhed i sidste ende ud i en opførelse på en liste. Ikke desto mindre indebærer denne omstændighed som sådan hverken, at disse myndigheder ikke har foretaget en individuel bedømmelse af hver enkelt af de omhandlede grupper forud for opførelsen heraf på disse lister, eller at disse bedømmelser nødvendigvis er vilkårlige eller grundløse. Det afgørende er således ikke, om den pågældende myndigheds virksomhed munder ud i opførelsen på en liste over personer, grupper og enheder, der deltager i terrorisme, men om denne virksomhed udøves med tilstrækkelige garantier til at gøre det muligt for Rådet at støtte sig på den med henblik på at underbygge sin egen opførelsesafgørelse.
- 119 Når dette er sagt, skal det, ud over de generelle indsigelser behandlet ovenfor, konkret afgøres, om de i hovedsagerne omhandlede administrative myndigheder, dvs. dels Home Secretary og UK Treasury, dels den indiske regering, kunne anses for kompetente myndigheder som omhandlet i fælles holdning 2001/931.
- 120 Hvad for det første angår Home Secretary bemærkes, at Retten allerede har haft lejlighed til at fastslå, at denne administrative myndighed, henset til den relevante nationale lovgivning, er en kompetent myndighed som omhandlet i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 (dom PMOI T-256/07, nævnt i præmis 106 ovenfor, EU:T:2008:461, præmis 144).
- 121 Sagsøgeren har ud over de generelle argumenter, der allerede er blevet nævnt og forkastet af Retten (jf. præmis 104-118 ovenfor), ikke fremført nogen argumenter for det modsatte, når bortses fra argumentet om, at opførelsen af gruppen som terrororganisation i Det Forenede Kongerige skete samtidig med opførelsen af 20 andre grupper, og at Det Forenede Kongeriges Underhus angiveligt ikke havde haft andet valg end at acceptere eller forkaste hele den liste, som Home Secretary havde forelagt for det, uden at kunne behandle hver enkelt organisation på individuel basis.
- 122 Det fremgår imidlertid ikke af det af sagsøgeren fremlagte uddrag af drøftelserne i Underhuset den 13. marts 2001 vedrørende det udkast til dekret, som Home Secretary den 28. februar 2001 havde forelagt Underhuset til godkendelse, at sidstnævnte var blevet frataget muligheden for individuelt at behandle situationen for hver enkelt af de organisationer, der optrådte i dette dekretudkast. For det første havde alle medlemmer af Underhuset modtaget et sammendrag af de faktiske omstændigheder for så vidt angår hver enkelt af de organisationer, der optrådte i dekretudkastet, hvilket indebar muligheden for Underhuset for en individuel behandling. For det andet vedrørte drøftelserne i Underhuset faktisk individuelle organisationer, navnlig for så vidt angår »den revolutionære organisation 17. november«. Hvad endelig angår den omstændighed, at de til godkendelse af Underhuset forelagte foranstaltninger blev forelagt Underhuset i form af et enkelt dekret, og ikke i

form af samme antal dekreter som antallet af de pågældende organisationer, indebar denne mulighed ikke, at det var det umuligt at foretage en faktisk individuel behandling, idet det under alle omstændigheder stod Underhuset frit at afslå at godkende dekretudkastet.

- 123 Det følger af ovenstående betragtninger, at sagsøgerens argumenter ikke drager tvivl om Home Secretarys egenskab af kompetent myndighed.
- 124 Det samme er dernæst tilfældet for så vidt angår UK Treasury, hvilken myndighed Rådet i øvrigt kun har henvist til i begrundelsen til gennemførelsesforordning nr. 83/2011, og i højere grad i begrundelsen til de efterfølgende forordninger. I de foreliggende sager har sagsøgeren i øvrigt ikke fremsat nogen særlig indsigelse om UK Treasurys egenskab af kompetent myndighed, ud over de i præmis 104-118 ovenfor anførte generelle argumenter, som Retten allerede har forkastet.
- 125 Hvad endelig angår den indiske regering har sagsøgeren derimod fremført udførlige argumenter. Sagsøgeren har principalt gjort gældende, at henset til princippet om loyalt samarbejde, hvilket princip kun eksisterer mellem EU og medlemsstaterne, kan en myndighed i et tredjeland ikke anses for en kompetent myndighed som omhandlet i fælles holdning 2001/931.
- 126 Dette principielle argument, hvorefter en myndighed i et tredjeland ikke kan anses for en kompetent myndighed som omhandlet i fælles holdning 2001/931, skal forkastes af følgende grunde.
- 127 For det første fremgår det af femte og syvende betragtning til fælles holdning 2001/931, at denne er blevet vedtaget inden for rammerne af og med henblik på gennemførelse af Sikkerhedsrådets resolution 1373 (2001), ved hvilken Sikkerhedsrådet har besluttet, at »all States [were to] take the necessary steps to prevent the commission of terrorist acts, including by provision of early warning to other States by exchange of information« [punkt 2, litra b), i Sikkerhedsrådets resolution 1373 (2001)] og »afford one another the greatest measure of assistance in connection with criminal investigations or criminal proceedings relating to the financing or support of terrorist acts, including assistance in obtaining evidence in their possession necessary for the proceedings« [punkt 2, litra f), i Sikkerhedsrådets resolution 1373 (2001)]. I sin resolution har Sikkerhedsrådet ligeledes anmodet »all States [...] to exchange information in accordance with international and domestic law and cooperate on administrative and judicial matters to prevent the commission of terrorist acts« [punkt 3, litra b), i Sikkerhedsrådets resolution 1373 (2001)].
- 128 Det bemærkes imidlertid som fastslået af Domstolen, at hvis Unionen som følge af vedtagelsen af en fælles holdning er forpligtet til inden for rammerne af traktaten at træffe de forholdsregler, som denne fælles holdning foreskriver, indebærer denne forpligtelse, når der er tale om gennemførelsen af en resolution vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, at Unionen ved udformningen af disse foranstaltninger tager behørigt hensyn til den omhandlede resolutions ordlyd og formål samt til de relevante forpligtelser i henhold til De Forenede Nationers pagt vedrørende en sådan gennemførelse (dom af 3.9.2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, C-402/05 P og C-415/05 P, Sml., EU:C:2008:461, præmis 296. Jf. ligeledes dom af 13.3.2012, Melli Bank mod Rådet, C-380/09 P, Sml., EU:C:2012:137, præmis 55).
- 129 Henset til såvel målene med Sikkerhedsrådets resolution 1373 (2001), med hvilken det tilsigtes at intensivere kampen mod terrorisme på verdensplan gennem et systematisk og tæt samarbejde mellem samtlige stater, som den omstændighed, at fælles holdning 2001/931 blev vedtaget for at gennemføre denne resolution, er sagsøgerens argument, der blev fremført, selv om denne fælles holdning umiddelbart ikke indeholder nogen begrænsning for så vidt angår de kompetente myndigheders nationalitet, i strid med såvel skrivelsen som målet med denne fælles holdning, og således i strid med gennemførelsen af Sikkerhedsrådets resolution på EU-plan.

- 130 Det bemærkes i øvrigt, at det fremgår af sjette betragtning til forordning nr. 2580/2001, at »[d]enne forordning er en foranstaltning, som er nødvendig på fællesskabsplan, og som supplerer de administrative og retslige procedurer vedrørende terroristorganisationer i Den Europæiske Union og tredjelande«.
- 131 For det andet bemærkes, at sagsøgerens argument hviler på en unøjagtig opfattelse af funktionen af princippet om loyalt samarbejde i forbindelse med den ordning, der er indført ved fælles holdning 2001/931, og Rådets vedtagelse af restriktive foranstaltninger.
- 132 I medfør af artikel 4, stk. 3, TEU bygger forholdet mellem medlemsstaterne og EU-institutionerne på en gensidig forpligtelse til loyalt samarbejde (dom Sison T-341/07, nævnt i præmis 114 ovenfor, EU:T:2009:372, præmis 94).
- 133 Som det fremgår af retspraksis indebærer princippet om loyalt samarbejde, i forbindelse med anvendelsen af artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 og artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001, en forpligtelse for Rådet til i videst muligt omfang at henholde sig til den pågældende medlemsstats kompetente nationale myndigheds skøn og, i hvert fald for så vidt som der er tale om en dømmende myndighed, navnlig hvad angår spørgsmålet, om der foreligger »seriøse og troværdige beviser eller indicier«, som myndigheden har baseret sin afgørelse på (dom Sison T-341/07, nævnt i præmis 114 ovenfor, EU:T:2009:372, præmis 95).
- 134 I modsætning til det af sagsøgeren hævdede vedrører dette princip derfor ikke spørgsmålet om at kvalificere en national myndighed som en kompetent myndighed som omhandlet i fælles holdning 2001/931, men alene rækkevidden af Rådets forpligtelser i forhold til afgørelser fra en sådan myndighed, når sidstnævnte er en myndighed i en medlemsstat.
- 135 Den i øvrigt korrekte omstændighed, at princippet om loyalt samarbejde kun finder sted i forbindelserne mellem EU og medlemsstaterne, indebærer derfor ikke, at en myndighed i et tredjeland ikke kan anses for en kompetent myndighed som omhandlet i fælles holdning 2001/931, og at Rådet i givet fald ikke kan støtte sig på denne myndigheds bedømmelse.
- 136 Det fremgår af ovenstående betragtninger, at sagsøgerens principale argument, hvorefter det forhold, at princippet om loyalt samarbejde ikke finder anvendelse på forbindelserne mellem Unionen og tredjelande, principielt er til hinder for at kvalificere en myndighed i et tredjeland som en kompetent myndighed, skal forkastes. Formålet med fælles holdning 2001/931 fører nemlig til den modsatte konklusion.
- 137 Det forholder sig, således som Retten har udledt af bestemmelserne i fælles holdning 2001/931, ikke desto mindre således, at når den ved denne fælles holdning indførte mekanisme har som virkning at gøre det muligt for Rådet at opføre en person på en liste over indefrysning af midler på grundlag af en afgørelse truffet af en national myndighed, fremgår kontrollen af, at der foreligger en afgørelse fra en national myndighed, som opfylder definitionen i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931, at være en afgørende forudgående betingelse for Rådets vedtagelse af sin egen afgørelse om indefrysning af midler (jf. i denne retning dom Sison T-341/07, nævnt i præmis 114 ovenfor, EU:T:2009:372, præmis 93).
- 138 Denne betingelse, som Retten er nået frem til i sammenhæng med afgørelser vedtaget af myndigheder i EU-medlemsstaterne, synes så meget desto vigtigere i tilfælde af afgørelser vedtaget af myndigheder i tredjelande. I modsætning til medlemsstaterne er mange tredjelande nemlig ikke bundet af de krav, der følger af konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, og ingen af dem er undergivet bestemmelserne i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

139 Det påhviler derfor Rådet, inden det støtter sig på en afgørelse fra en myndighed i et tredjeland, nøje at kontrollere, om den relevante lovgivning i dette land sikrer en beskyttelse af retten til forsvar og af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, der svarer til den, der sikres på EU-plan. Der må desuden ikke foreligge forhold, der viser, at dette tredjeland i praksis tilsidesætter denne lovgivning. I et sådant tilfælde vil den omstændighed, at der foreligger en lovgivning, som formelt opfylder de ovenfor nævnte betingelser, nemlig ikke gøre det muligt at konkludere, at der er tale om en afgørelse fra en kompetent myndighed som omhandlet i fælles holdning 2001/931, til trods for denne lovgivning.

140 Det skal tilføjes, at hvis det beskyttelsesniveau, der sikres ved lovgivningen i tredjelandet, ikke svarede til det på EU-plan sikrede beskyttelsesniveau, ville det, såfremt en national myndighed i et tredjeland blev anerkendt som en kompetent myndighed som omhandlet i fælles holdning 2001/931, medføre en forskelsbehandling af de personer, som er omfattet af Unionens foranstaltninger om indefrysning af midler, afhængig af om de nationale afgørelser, der ligger til grund for disse foranstaltninger, hidrører fra myndigheder i tredjelande eller myndigheder i medlemsstater.

141 Det bemærkes imidlertid, således som sagsøgeren har gjort det, at begrundelsen til de anfægtede forordninger ikke indeholder noget element, der gør det muligt at lægge til grund, at Rådet for så vidt angår den indiske lovgivning har foretaget en sådan nøje kontrol af niveauet af sikringen af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse. Denne begrundelse er i gennemførelsesforordning nr. 83/2011-125/2014 begrænset til følgende betragtninger:

»Having regard to the commission and participation in acts of terrorism by the [LTTE], the Government of India proscribed LTTE in 1992 under the Unlawful Activities Act 1967 and subsequently included it in the list of terrorist organisations in the Schedule to the Unlawful Activities Prevention (Amendment) Act 2004.

Decisions in respect of the [LTTE] have thus been taken by competent authorities within the meaning of Article 1(4) of Common Position 2001/931.«

142 I modsætning hertil har Rådet for så vidt angår de britiske myndigheder, der er myndigheder i en EU-medlemsstat, efter angivelse af den gældende lovgivning været omhyggelig med at konstatere, at disse myndigheders afgørelser var underkastet en periodisk revision fra en regeringskommission (femte afsnit i begrundelsen til de forskellige anfægtede afgørelser) eller en domstolsprøvelse (sjette afsnit i begrundelsen af 25.8.2010 og 15.11.2010). Hvad angår de indiske myndigheder (tredjeland) har Rådet imidlertid ikke angivet nogen bedømmelse af det niveau af sikkerhed for retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, der gives af den indiske lovgivning.

143 I denne henseende er det på ikke-overbevisende måde, at Rådet i retsmødet har anført, at den manglende bedømmelse af beskyttelsesniveauet for så vidt angår de indiske myndigheder skyldtes, at de anfægtede forordninger vedrørte fornyede gennemgange, og ikke den oprindelige opførelse, der derimod gav anledning til en mere udførlig begrundelse, som afspejlede en mere udførlig oprindelig bedømmelse af den indiske lovgivning.

144 For det første modsiges dette argument af, at der for så vidt angår de britiske myndigheder hver gang er blevet indført en specifik begrundelse i de forskellige successive anfægtede forordninger. For det andet har Rådet til støtte for sit argument hverken fremlagt den påståede mere udførlige begrundelse til den oprindelige opførelsesforordning eller påstået, og endnu mindre godtgjort, at det har fremsendt denne til sagsøgeren. Skulle Rådets argument vise sig at være korrekt, ville det som minimum heraf følge, at der foreligger en tilsidesættelse af retten til forsvar som følge af fremsendelsen af en derfor ufuldstændig begrundelse til sagsøgeren. For det tredje bemærkes, at foranstaltninger om indefrysning af midler til trods for deres præventive karakter er foranstaltninger, der kan have en betydelig negativ indvirkning på de pågældende personer og grupper (jf. i denne retning dom af 18.7.2013,

Kommissionen mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, Sml., EU:C:2013:518, præmis 132 og den deri nævnte retspraksis). Såvel vedtagelsen som forlængelsen af disse foranstaltninger skal således være støttet på en tilstrækkelig solid og eksplicit begrundelse.

- 145 Hvad angår gennemførelsesforordning nr. 790/2014 er begrundelsen for opretholdelse blevet suppleret af angivelser om, at section 36 og 37 i Unlawful Activities Act 1967 indeholder bestemmelser om klage over og en fornyet gennemgang af listen, og at beslutningen om at forbyde LTTE som ulovlig forening periodisk revideres af Indiens indenrigsminister. Rådet har tilføjet, at den sidste fornyede gennemgang fandt sted den 14. maj 2012, og at Indiens indenrigsminister den 11. december 2012 bekræftede opførelsen af LTTE som følge af den fornyede gennemgang, der blev udført af en i overensstemmelse med Unlawful Activities Act 1967 opført ret. Rådet har anført, at disse afgørelser er blevet offentliggjort ved bekendtgørelse i Indiens lovtidende.
- 146 Hvad angår et tredjeland påhviler det, henset til de i præmis 138-140 ovenfor anførte betragtninger, Rådet bl.a. nøje at kontrollere, om den relevante lovgivning i tredjelandet sikrer en beskyttelse af retten til forsvar og af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, der svarer til den, der sikres på EU-plan. I denne forbindelse er en simpel henvisning til sektioner i lovbestemmelser og til en periodisk revision fra indenrigsministeren ikke tilstrækkelig til at kunne konkludere, at der foreligger en nøje bedømmelse af de garantier, som det pågældende tredjeland giver for så vidt angår beskyttelsen af retten til forsvar og af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse.
- 147 Det følger af ovenstående betragtninger, at Rådet, henset til begrundelsen til de anfægtede forordninger, ikke kan anses for, forud for opretholdelsen af sagsøgeren på listen over indefrysning af midler, at have foretaget en nøje bedømmelse af, om det pågældende tredjeland havde en lovgivning, der sikrer overholdelsen af retten til forsvar og af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse i et omfang, som svarer til det på EU-plan sikrede.
- 148 Dette er endnu mindre tilfældet, for så vidt som begrundelsen til de anfægtede forordninger ikke indeholder nogen henvisning til indiske bestemmelser, navnlig Prevention of Terrorism Act (POTA) (lov om forebyggelse af terrorisme). Forsvaret har anført, men først efterfølgende for Retten, at de var relevante, idet de fastlagde den gældende procedure for at forbyde grupper, der ansås for at overtræde de indiske love om ulovlige handlinger. Denne mangel i begrundelsen til de anfægtede forordninger bekræfter, at der ikke er foretaget nogen nøje bedømmelse, som ellers er særlig vigtig i tilfælde af afgørelser fra myndigheder i tredjelande.
- 149 Denne manglende nøje bedømmelse under vedtagelsen af de anfægtede forordninger og den heraf følgende tilsidesættelse af begrundelsespligten kan ikke afhjælpes af de henvisninger og forklaringer, som Rådet foretog for første gang for Retten.
- 150 I forbindelse med de i præmis 139, andet punktum, ovenfor anførte betragtninger bemærkes endelig, at hverken Rådet eller nogen intervenient til støtte for Rådet har besvaret argumenterne i stævningen, gengivet i replikken, hvorefter ophævelsen af POTA i 2004 skyldtes, at denne forskrift havde ført til vilkårlige tilbageholdelser, torturhandling, forsvindinger og udenretslige henrettelser, og hvorefter de lovmæssige ændringer, der er foretaget efter denne ophævelse, ikke har løst problemerne.
- 151 Hvorimod Rådet med rette kunne anse de britiske myndigheder, der er anført i begrundelsen til de anfægtede forordninger, for kompetente myndigheder, kunne dette følgelig ikke være tilfældet for de indiske myndigheder, i det mindste ikke således som begrundelsen til de anfægtede forordninger er formuleret.
- 152 Det foreliggende anbringende skal derfor tages til følge, for så vidt som det vedrører de indiske myndigheder, og forkastes, for så vidt som det vedrører de britiske myndigheder.

- 153 Prøvelsen af søgsmålene skal fortsættes med behandlingen af sagsøgerens kritik af Rådets tilgang og af Rådets begrundelse for at fastholde gruppen på listen over indefrysning af midler, og navnlig med behandlingen af kritikken om, at beskyldningen om, at sagsøgeren står bag de i begrundelsen til de anfægtede forordninger anførte voldshandlinger, ikke er støttet på et tilstrækkeligt retligt og faktisk grundlag.
- 154 Med henblik herpå skal det fjerde til det sjette anbringende behandles samlet, sammenholdt med det andet anbringende.

Om det fjerde til det sjette anbringende, sammenholdt med det andet anbringende

Parternes argumenter

- 155 Sagsøgeren har gjort gældende, at Rådet langt fra har foretaget en seriøs behandling af følgerne af procedurerne på nationalt plan, som ellers påkrævet af artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931, og ikke har støttet de anfægtede forordninger på afgørelser fra kompetente myndigheder, men snarere på en række handlinger, som Rådet direkte har tilskrevet sagsøgeren. Denne liste udgør ikke en afgørelse truffet af en kompetent myndighed. Den deri indeholdte beskyldning er ikke støttet på et tilstrækkeligt retligt og faktisk grundlag (det andet og fjerde anbringende). Desuden er begrundelsen til de anfægtede forordninger mangelfulde til at gøre det muligt for sagsøgeren at tilrettelægge et effektivt forsvar og til at muliggøre en domstolsprøvelse (det femte og sjette anbringende).
- 156 Rådet har, støttet af intervenienterne, bestridt sagsøgerens argumenter og anført, at det har foretaget en grundig materiel undersøgelse, inden det besluttede ved de anfægtede forordninger at opretholde sagsøgeren på listen over indefrysning af midler. Hvad angår udfaldet af denne undersøgelse er der tale om et spørgsmål af politisk art, som det alene tilkommer lovgiver at afgøre. Rådet har vide skønsbeføjelser. Rådet har for så vidt angår dets hensyntagen til følgerne af procedurerne på nationalt plan henvist til to anmodninger om at blive fjernet fra listen, som sagsøgeren indgav til Home Secretary i 2007 og 2009, og som blev afslået. Rådet har bestridt, at det ikke har taget behørigt hensyn til udviklingen af situationen i Sri Lanka siden sagsøgerens militære nederlag i 2009. Rådet er af den opfattelse, at det til fulde har overholdt sin begrundelsespligt, og har bestridt, at sagsøgerens ret til forsvar er blevet tilsidesat. Hvad angår de handlinger, som tilskrives sagsøgeren, påhvilede det denne i givet fald at rejse indsigelse herimod på nationalt plan. Desuden udgør disse handlinger almindeligt kendte oplysninger, der beskriver en kontekst, som sagsøgeren har haft kendskab til længe, men som gruppen først har anfægtet for Retten.

Rettens bemærkninger

- 157 For det første bemærkes, at Rådet efter på grundlag af afgørelser fra kompetente nationale myndigheder at have vedtaget en afgørelse om opførelse af en person eller en gruppe på listen over indefrysning af midler med regelmæssige mellemrum og mindst en gang hvert halve år skal sikre, at det stadig er berettiget at bevare den berørte på den omtvistede liste.
- 158 Selv om kontrollen af, at der foreligger en afgørelse fra en national myndighed, der opfylder definitionen i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931, fremstår som en afgørende forudgående betingelse for Rådets vedtagelse af en oprindelig afgørelse om indefrysning af midler, er kontrollen på nationalt plan af afgørelsens følger uomgængelig i forbindelse med vedtagelsen af en efterfølgende afgørelse om indefrysning af midler (dom af 12.12.2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet, T-228/02, Sml., EU:T:2006:384, præmis 117, herefter »dom OMPI T 228/02«, og af 11.7.2007, Sison mod Rådet, T-47/03, EU:T:2007:207, præmis 164). Det spørgsmål, som har betydning ved undersøgelsen af bevarelsen af en person på den omtvistede liste, er, hvorvidt den faktuelle situation har ændret sig på en sådan måde siden opførelsen af denne person på listen eller siden den

foregående fornyede gennemgang, at den ikke længere tillader at drage den samme konklusion angående personens involvering i terroraktiviteter (dom Al-Aqsa C-539/10, nævnt i præmis 105 ovenfor, EU:C:2012:711, præmis 82).

- 159 For det andet bemærkes, at den begrundelse, der kræves i henhold til artikel 296 TEUF, og som skal tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er blevet vedtaget, ifølge fast retspraksis klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsaktens, kan have i begrundelsen (jf. dom OMPI T-228/02, nævnt i præmis 158 ovenfor, EU:T:2006:384, præmis 141 og den deri nævnte retspraksis).
- 160 I forbindelse med vedtagelsen af en afgørelse om indefrysning af midler i medfør af forordning nr. 2580/2001 skal begrundelsen herfor først og fremmest bedømmes under hensyn til de lovfæstede betingelser for anvendelsen af denne forordning på et konkret tilfælde, således som betingelserne er fastsat i forordningens artikel 2, stk. 3, og ved henvisning til artikel 1, stk. 4, eller artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931, afhængigt af, hvorvidt der er tale om en oprindelig afgørelse eller en efterfølgende afgørelse om indefrysning af midler (dom OMPI T-228/02, nævnt i præmis 158 ovenfor, EU:T:2006:384, præmis 142).
- 161 I denne forbindelse kan Retten ikke tiltræde, at begrundelsen blot kan bestå i en generel og stereotyp formulering, der er enslydende med affattelsen af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og artikel 1, stk. 4 eller 6, i fælles holdning nr. 2001/931. I henhold til de ovennævnte principper er Rådet forpligtet til at angive de faktiske og retlige omstændigheder, som ligger til grund for den retlige begrundelse for dets afgørelse, samt de betragtninger, der har ført til dets beslutning. Begrundelsen for en sådan foranstaltning skal således angive de særlige og konkrete grunde til, at Rådet antager, at den relevante bestemmelse finder anvendelse på den berørte part (jf. dom OMPI T-228/02, nævnt i præmis 158 ovenfor, EU:T:2006:384, præmis 143 og den deri nævnte retspraksis).
- 162 Såvel begrundelsen for en oprindelig afgørelse om indefrysning af midler som begrundelsen for de efterfølgende afgørelser skal derfor henvise ikke blot til de lovfæstede betingelser for at anvende forordning nr. 2580/2001, navnlig at der foreligger en national afgørelse truffet af en kompetent myndighed, men også til de specifikke og konkrete grunde til, at Rådet ved udøvelsen af sin skønsbeføjelse finder, at den berørte bør være genstand for en indefrysning af midler (dom Sison T-341/07, nævnt i præmis 114 ovenfor, EU:T:2009:372, præmis 60).
- 163 Hvad for det tredje angår den prøvelse, som Retten foretager, har sidstnævnte anerkendt, at Rådet har en vid skønsbeføjelse med hensyn til de forhold, der i overensstemmelse med en fælles holdning, vedtaget i henhold til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, kan tages i betragtning med henblik på at vedtage økonomiske og finansielle sanktioner i medfør af artikel 75 TEUF, 215 TEUF og 352 TEUF. Denne skønsbeføjelse vedrører særligt de hensigtsmæssighedsbetragtninger, som sådanne afgørelser er baseret på (jf. dom Sison T-341/07, nævnt i præmis 114 ovenfor, EU:T:2009:372, præmis 97 og den deri nævnte retspraksis). Selv om Retten anerkender, at Rådet har en skønsmargin på området, indebærer dette imidlertid ikke, at den skal afholde sig fra at efterprøve denne institutions fortolkning af de relevante oplysninger. Unionens retsinstanser skal således ikke blot tage stilling til den materielle rigtighed af de beviser, der henvises til, oplysningernes troværdighed og indbyrdes sammenhæng, men ligeledes kontrollere, om disse oplysninger udgør alle de relevante oplysninger, som skal tages i betragtning i forbindelse med en bedømmelse af situationen, og om disse oplysninger taler til støtte for de heraf dragne konklusioner. Inden for rammerne af denne kontrol

tilkommer det imidlertid ikke Unionens retsinstanser at sætte deres eget skøn vedrørende hensigtsmæssigheden i stedet for Rådets (jf. dom Sison T-341/07, nævnt i præmis 114 ovenfor, EU:T:2009:372, præmis 98 og den deri nævnte retspraksis).

- 164 Hvad for det fjerde angår det retlige og faktuelle grundlag for en afgørelse om indefrysning af midler på terrorområdet bemærkes, at det fremgår af artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931, at listen over indefrysning af midler udarbejdes på grundlag af præcise oplysninger eller sagsakter, der viser, at der er truffet en afgørelse af en kompetent myndighed over for denne person, gruppe eller enhed, hvad enten der er indledt en undersøgelse eller en retsforfølgelse for en terrorhandling eller forsøg på at begå, deltage i eller lette gennemførelsen af en sådan handling, baseret på seriøse og troværdige beviser eller indicier, eller der er afsagt dom for sådanne handlinger.
- 165 Domstolen har i sin dom Al-Aqsa C-539/10 P, nævnt i præmis 105 ovenfor (EU:C:2012:711), fastslået, at det følger af den i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 fastsatte henvisning til afgørelse fra »en kompetent myndighed« samt omtalen af »præcise oplysninger« og »seriøse og troværdige beviser eller indicier«, at bestemmelsen har til formål at beskytte de berørte personer ved at sikre, at Rådets opførelse af dem på den omtvistede liste alene sker på et tilstrækkeligt solidt faktisk grundlag, og at nævnte fælles holdning sigter mod at opfylde dette formål ved kravet om en afgørelse truffet af en national myndighed (dommens præmis 68). Domstolen bemærkede således, at Unionen ikke har midler til selv at udføre efterforskning vedrørende en persons involvering i terrorhandlinger (dommens præmis 69).
- 166 Det er i lyset af ovenstående betragtninger, at Rådets begrundelser til støtte for de anfægtede forordninger skal behandles.
- 167 Disse begrundelser indledes med et afsnit, hvori Rådet for det første har beskrevet sagsøgeren som en »terrorist group«, der er oprettet i 1976, og som kæmper for en adskilt tamilsk stat i det nordlige og østlige Sri Lanka, for det andet har anført, at sagsøgeren har begået »a number of terrorist acts including repeated attacks on and intimidation of civilians, frequent attacks against government targets, disruption of political processes and kidnappings and political assassinations«, og for det tredje har givet udtryk for, at »while the recent military defeat of the LTTE has significantly weakened its structure, the likely intention of the organisation is to continue terrorist attacks in Sri-Lanka« (første afsnit i begrundelsen til de anfægtede afgørelser).
- 168 Derefter har Rådet opstillet en liste over »terrorist attacks«, som sagsøgeren ifølge Rådet har udført fra august 2005 frem til april 2009 eller, afhængig af de anfægtede forordninger, juni 2010 (andet afsnit i begrundelsen til de anfægtede afgørelser).
- 169 Efter at have gjort gældende, at »those acts fall within the provision of Article 1(3), subpoints (a), (b), (c), (f) and (g) of Common Position 2001/931, and were committed with the aims set out in Article 1(3), points (i) and (iii) thereof«, og at »[the LTTE] falls within Article 2(3)(ii) of Regulation No 2580/2001« (tredje og fjerde afsnit i begrundelsen til de anfægtede forordninger), har Rådet angivet afgørelser, som de britiske og indiske myndigheder vedtog over for sagsøgeren i 1992, 2001 og 2004 (femte og sjette afsnit i begrundelsen til gennemførelsesforordning nr. 83/2011-125/2014) samt i 2012 (sjette og syvende afsnit i begrundelsen til gennemførelsesforordning nr. 790/2014).
- 170 Hvad angår de britiske myndigheders afgørelser har Rådet – og kun i begrundelserne til gennemførelsesforordning nr. 790/2014 – henvist til den omstændighed, at de enten revideres regelmæssigt eller kan være genstand for en klage eller en appel.
- 171 Rådet har af disse betragtninger udledt, at »[d]ecisions in respect of the [LTTE] have thus been taken by competent authorities within the meaning of Article 1(4) of Common Position 2001/931« (syvende afsnit i begrundelsen til de anfægtede forordninger).

- 172 Endelig har Rådet »note[d] that the above decisions [...] still remain in force, and is satisfied that the reasons for including [the LTTE] on the list [relating to frozen funds] remain valid« (ottende betragtning til begrundelsen til de anfægtede afgørelser). Rådet har heraf konkluderet, at sagsøgeren fortsat skal være opført på denne liste (niende afsnit i begrundelsen til de anfægtede afgørelser).
- 173 Det bemærkes indledningsvis, at på trods af, at den liste, som Rådet har opstillet i andet afsnit i begrundelsen til de anfægtede afgørelser, spiller en afgørende rolle ved vurderingen af hensigtsmæssigheden af at bevare indefrysningen af sagsøgerens midler, for så vidt som denne liste understøtter Rådets konstatering af, at der foreligger terrorhandlinger begået af sagsøgeren, er ingen af disse omstændigheder blevet undersøgt i de nationale afgørelser, der er nævnt i femte og sjette afsnit i begrundelsen til gennemførelsesforordning nr. 83/2011-125/2014 og i sjette og syvende afsnit i begrundelsen til gennemførelsesforordning nr. 790/2014.
- 174 For så vidt angår gennemførelsesforordning nr. 83/2011-125/2004 har samtlige disse omstændigheder nemlig fundet sted efter vedtagelsen af de i begrundelsen til disse forordninger anførte nationale afgørelser. De kan derfor ikke være blevet undersøgt i afgørelserne.
- 175 Selv om det i begrundelsen til gennemførelsesforordning nr. 83/2011-125/2004 er anført, at de heri nævnte nationale afgørelser fortsat er gældende, indeholder begrundelsen dog ikke nogen henvisning til nyere nationale afgørelser og i endnu mindre grad begrundelsen for sådanne afgørelser.
- 176 Konfronteret med sagsøgerens kritik herom har Rådet ikke fremlagt nogen nyere afgørelse fra de britiske eller indiske myndigheder, som det har bevist at være i besiddelse af ved vedtagelsen af gennemførelsesforordning nr. 83/2011-125/2004, og hvoraf det konkret fremgår, at de i begrundelsen opstillede omstændigheder faktisk var blevet behandlet og lagt til grund af disse myndigheder.
- 177 Hvad angår den britiske procedure har Rådet alene fremlagt de i begrundelsen til de anfægtede forordninger nævnte afgørelser fra 2001. Rådet har ikke fremlagt nogen senere britisk afgørelse, og i endnu mindre grad begrundelsen til sådanne afgørelser. Rådet har kun henvist til en afgørelse fra UK Treasury af 7. december 2009 og til afslaget på de to anmodninger fra LTTE, der blev indgivet i 2007 og 2009 med henblik på at blive fjernet fra den britiske liste over indefrysning af midler, men dog uden at fremlægge dem eller angive nogen særlig angivelse af den konkrete begrundelse hertil.
- 178 Hvad angår den indiske judicielle afgørelse af 12. november 2010, som Rådet fremlagde i forbindelse med duplikkerne, og den indiske judicielle afgørelse af 7. november 2012, der blev fremlagt i Rådets besvarelse af 6. februar 2014 af Rettens spørgsmål, er disse afgørelser, henset til betragtningerne i præmis 138-140 ovenfor, uden relevans. For fuldstændighedens skyld bemærkes desuden, at disse afgørelser ikke nævner, og i endnu mindre grad vedrører, nogen af de 24, derefter 21, handlinger, som specifikt er opstillet i begrundelsen til gennemførelsesforordning nr. 83/2011-125/2014.
- 179 For så vidt angår gennemførelsesforordning nr. 790/2014 gælder de samme betragtninger som de i præmis 178 ovenfor anførte i forhold til de indiske afgørelser af 2012 (herunder den judicielle afgørelse af 7.11.2012), der første gang blev nævnt i syvende afsnit i begrundelsen til denne forordning.
- 180 Hvad angår de to franske afgørelser af 23. november 2009 og 22. februar 2012 (én fra en førsteinstansret og én fra en appelret), der blev anført af Rådet i sin duplik i sag T-508/11, og som ifølge Rådet tog hensyn til et bestemt antal handlinger udstillet i begrundelsen til de anfægtede forordninger, skal følgende bemærkes.

- 181 For det første er disse afgørelser ikke nævnt i begrundelsen til de anfægtede forordninger, der blev vedtaget efter indgivelse af duplikken. De udgør af den grund en efterfølgende begrundelse, som ikke kan antages til realitetsbehandling (jf. i denne retning dom af 12.11.2013, North Drilling mod Rådet, T-552/12, EU:T:2013:590, præmis 26, og af 12.12.2013, Nabipour m.fl. mod Rådet, T-58/12, EU:T:2013:640, præmis 36-39).
- 182 For det andet, og mere grundlæggende, er disse franske afgørelser end ikke nævnt i de anfægtede forordninger, der blev vedtaget efter indgivelse af duplikken (gennemførelsesforordning nr. 542/2012, nr. 1169/2012, nr. 714/2013, nr. 125/2014 og nr. 790/2014). Rådet kan imidlertid ikke som »begrundelselement« for sine restriktive foranstaltninger henvise til nationale afgørelser, som det ikke har nævnt i begrundelsen til de anfægtede forordninger, der er vedtaget efter, at det har fået kendskab til disse afgørelser.
- 183 De ovenfor i præmis 180-182 anførte betragtninger gælder ligeledes en tysk afgørelse, som Rådet for første gang nævnte i retsmødet.
- 184 Rådet har imidlertid i en duplik gjort gældende, at de i begrundelsen opstillede handlinger »fall within a context that all parties have been aware of [...] the context of the conflict in Sri-Lanka in which the applicant was one of the parties«, og at »the aim of this contextual material, based on well-publicised events, was to inform the party against which preventive measures were adopted of the Council's reasons for its assessment of the terrorist threat the applicant represents«. Rådet har til støtte for sin henvisning til »contextual material« henvist til dom PMOI T-256/07, nævnt i præmis 106 ovenfor (EU:T:2008:461, præmis 90). Rådet har til støtte for sit argument om, at de handlinger, som det tilskriver sagsøgeren, er almindeligt kendte, fremlagt henvisninger til avisartikler fra internettet.
- 185 Rådet har tilføjet, at »those factual grounds were not intended to replace any judicial assessment, with the force of res judicata, of the civil or criminal liability of the perpetrators of those acts or of the allegation that those acts were committed by them; that was not their purpose«. Rådet har gjort gældende, at »these elements were not only public but also perfectly well known to the [LTTE] at the date of the adoption of the [contested regulations]«.
- 186 Disse argumenter, sammenholdt med den manglende henvisning, i begrundelsen til de anfægtede forordninger, til afgørelser fra kompetente myndigheder, der er nyere end de tilskrevne handlinger, og som henviser til nævnte handlinger, vidner klart om, at Rådet ikke har støttet de anfægtede forordninger på bedømmelser indeholdt i afgørelser fra kompetente myndigheder, men på oplysninger, som det har hentet fra aviserne og internettet.
- 187 Som det fremgår af de i præmis 164 og 165 ovenfor anførte forhold, kræver fælles holdning 2001/931 imidlertid for så vidt angår beskyttelsen af de pågældende personer og henset til, at Unionen ikke selv har midler til at foretage undersøgelser, at det faktiske grundlag for en EU-afgørelse om indefrysning af midler på terrorområdet ikke hviler på forhold, som Rådet har hentet fra aviserne eller internettet, men på forhold, der konkret er blevet undersøgt og anført i afgørelser fra kompetente nationale myndigheder som omhandlet i fælles holdning 2001/931.
- 188 Det er kun på grundlag af et sådant pålideligt faktisk grundlag, at det efterfølgende tilkommer Rådet at udøve den vide skønsbeføjelse, som det har i forbindelse med vedtagelsen af afgørelser om indefrysning af midler på EU-plan, navnlig for så vidt angår de hensigtsmæssighedsbetragtninger, som sådanne afgørelser er støttet på.
- 189 Det fremgår af ovenstående betragtninger, at Rådet ikke har overholdt disse krav i fælles holdning 2001/931.
- 190 Begrundelsen til de anfægtede forordninger afslører desuden, at Rådet har foretaget et omvendt ræsonnement af det, som kræves i henhold til denne fælles holdning.

- 191 Rådet har, i stedet for som faktisk grundlag for sin bedømmelse at anvende afgørelser vedtaget af kompetente myndigheder, der har taget hensyn til præcise handlinger og ageret på grundlag heraf, og derefter undersøge, om disse handlinger rent faktisk er »terrorhandling«, og om den pågældende gruppe rent faktisk er »en gruppe« i henhold til definitionerne i fælles holdning 2001/931, for endelig på dette grundlag og under udøvelse af sin vide skønsbeføjelse at beslutte eventuelt at vedtage en afgørelse på EU-plan, gjort det omvendte i begrundelsen til de anfægtede afgørelser.
- 192 Rådet har indledt med bedømmelser, som i realiteten var dets egne, hvorved sagsøgeren allerede i første punktum i begrundelsen blev kvalificeret som terrorist – hvilket afgør det spørgsmål, som denne begrundelse skulle afgøre – og tilskrevet sagsøgeren en række voldshandlinger, som Rådet har hentet fra aviserne og internettet (første og andet afsnit i begrundelsen til de anfægtede forordninger).
- 193 I denne henseende bemærkes, at den omstændighed, at der er tale om en fornyet gennemgang af listen over indefrysning af midler, som derfor har fundet sted efter forudgående undersøgelser, ikke kan begrunde denne foregribelse af klassifikation. Uden at se bort fra fortiden åbner en fornyet gennemgang af en foranstaltning om indefrysning af midler i teorien op for en mulighed for, at den pågældende person eller gruppe ikke længere er terrorist på det tidspunkt, hvor Rådet vedtager afgørelsen. Det er derfor først efter denne fornyede gennemgang, at Rådet kan drage en konklusion.
- 194 Rådet har derefter konstateret, at de handlinger, som det tilskriver sagsøgeren, falder under definitionen af terrorhandling som omhandlet i fælles holdning 2001/931, og at sagsøgeren er en gruppe i denne fælles holdnings forstand (tredje og fjerde afsnit i begrundelsen til de anfægtede forordninger).
- 195 Det er først efter disse bemærkninger, at Rådet har anført afgørelser fra nationale myndigheder (femte til ottende afsnit i begrundelsen til de anfægtede forordninger), hvilke, i det mindste for så vidt angår gennemførelsesforordning nr. 83/2011-125/2011, imidlertid har vist sig at være truffet, inden de handlinger, der foreholdes sagsøgeren, blev begået.
- 196 Rådet har i begrundelsen til de sidstnævnte gennemførelsesforordninger ikke forsøgt at redegøre for, at eventuelle nationale afgørelser om efterfølgende fornyet gennemgang eller andre afgørelser fra kompetente myndigheder faktisk har undersøgt og lagt de konkrete handlinger i begyndelsen af denne begrundelse til grund. Rådet har i begrundelsen til gennemførelsesforordning nr. 83/2011-125/2014 nøjedes med at citere de oprindelige nationale afgørelser og at angive, uden videre, at de stadig er gældende. Det er kun i begrundelsen til gennemførelsesforordning nr. 790/2014, at Rådet nævner nationale afgørelser, der er blevet truffet efter, at de handlinger, som konkret tilskrives sagsøgeren, er blevet begået, men også her uden at redegøre for, om disse afgørelser – som i henhold til betragtningerne i præmis 138-140 ovenfor i øvrigt ikke er relevante – faktisk har undersøgt og lagt de konkrete handlinger i begyndelsen af denne begrundelse til grund.
- 197 De foreliggende sager adskiller sig derfor klart fra de første sager om foranstaltninger om indefrysning af midler på terrorområdet, som er blevet indbragt for Retten efter vedtagelsen af fælles holdning 2001/931 (sagerne Al-Aqsa mod Rådet, Sison mod Rådet og People's Mojahedin Organization of Iran mod Rådet).
- 198 Mens det faktuelle grundlag for Rådets forordninger i disse første EU-sager på terrorområdet fandt deres kilde i afgørelser fra kompetente nationale myndigheder, støtter Rådet sig nemlig i de foreliggende sager ikke længere på faktiske omstændigheder, som først er blevet bedømt af nationale myndigheder, men skrider selv til sine egne selvstændige faktuelle beskyldninger på grundlag af aviser eller internettet. Herved udøver Rådet de funktioner, der er tillagt »en kompetent myndighed« som omhandlet i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931, hvilket ellers, som Domstolen i det væsentlige har fastslået, hverken henhører under Rådets kompetence i henhold til denne fælles holdning eller under dets midler.

- 199 Det er derfor forgæves, at Rådet (jf. præmis 184 ovenfor) navnlig har henvist til dom PMOI T-256/07, nævnt i præmis 106 ovenfor (EU:T:2008:461, præmis 90). I den sag var de handlinger, der blev opregnet i den begrundelse til indefrysningen af midler, som Rådet fremsendte til People's Mojahedin Organization of Iran (herefter »PMOI«), nemlig ikke baseret på selvstændige bedømmelser fra Rådet, men på bedømmelser fra den kompetente nationale myndighed. Som det fremgår af præmis 90 i dom PMOI T-256/07, nævnt i præmis 106 ovenfor (EU:T:2008:461), var der i den begrundelse af 30. januar 2007, som blev fremsendt til den pågældende gruppe (PMOI), anført terrorhandling, som PMOI havde været ansvarlig for, og det oplystes, at »der på grund af disse handlinger var blevet truffet en afgørelse af en kompetent [national] myndighed«. De handlinger, der blev opregnet i Rådets begrundelse af 30. januar 2007, som blev fremsendt til PMOI, var således blevet undersøgt og lagt til grund af den kompetente nationale myndighed over for denne gruppe. Opregnelsen heraf var i modsætning til det, der er tilfældet i de foreliggende sager, ikke udledt af en selvstændig bedømmelse fra Rådet.
- 200 På samme måde rådede Retten i sag T-348/07, Al-Aqsa mod Rådet, over de afgørelser fra kompetente myndigheder, som var anført i begrundelsen til de anfægtede forordninger, og foretog en detaljeret analyse heraf. Retten konkluderede heraf, at Rådet ikke havde anlagt noget åbenbart urigtigt skøn ved at lægge til grund, at sagsøgeren vidste, at de midler, som denne indsamlede, ville blive anvendt til terrorformål (dom Al-Aqsa T-348/07, nævnt i præmis 105 ovenfor, EU:T:2010:373, præmis 121-133). Det faktuelle grundlag, som Rådet arbejdede ud fra, var derfor i henhold til Rettens konstateringer et helt igennem korrekt faktisk grundlag, der direkte fulgte af konstateringer foretaget af de kompetente nationale myndigheder. I dom af 11. juli 2007, Al-Aqsa mod Rådet (T-327/03, EU:T:2007:211), fremgår det ligeledes klart af begrundelsen (dommens præmis 17-20), at de bedømmelser, der lå til grund for EU's foranstaltning om indefrysning af midler, var udledt af faktuelle konstateringer, der ikke var Rådets egne, men som hidrørte fra afgørelser fra kompetente nationale myndigheder.
- 201 Tilsvarende var de bedømmelser, der lå til grund for foranstaltningen om indefrysning af midler i sag T-341/07, Sison mod Rådet, udledt af faktuelle konstateringer, der ikke var Rådets egne, men som hidrørte fra afgørelser, der havde fået retskraft, og som var truffet af kompetente nationale myndigheder (Raad van State (øverste forvaltningsdomstol, Nederlandene) og Rechtbank (ret, Nederlandene)) (dom Sison T-341/07, nævnt i præmis 114 ovenfor, EU:T:2009:372, præmis 1, 88 og 100-105).
- 202 Det bemærkes, at den faktuelle begrundelse til de anfægtede forordninger, dvs. listen over de handlinger, som Rådet i de foreliggende sager tilskriver sagsøgeren, ganske vist ikke – for at gengive Rådets argument (jf. præmis 185 ovenfor) – udgør en »judicial assessment, with the force of res judicata«. Ikke desto mindre forholder det sig således, at denne faktuelle begrundelse til de anfægtede forordninger har haft en afgørende rolle i Rådets bedømmelse af hensigtsmæssigheden ved at bevare sagsøgeren på listen over indefrysningen af midler, og at Rådet, langt fra at have godtgjort at have udledt denne begrundelse af afgørelser truffet af kompetente myndigheder, i virkeligheden har vidnet om at have støttet sig på oplysninger hentet fra aviserne og internettet.
- 203 Retten er af den opfattelse, at denne tilgang er i strid med det system i to niveauer, som er indført ved fælles holdning 2001/931 på terrorområdet.
- 204 Selv om det spørgsmål, der er afgørende i forbindelse med en fornyet gennemgang, således som anført af Domstolen, er spørgsmålet om, hvorvidt den faktuelle situation siden opførelsen af den pågældende person på listen over indefrysning af midler eller siden den foregående fornyede gennemgang har ændret sig på en sådan måde, at det ikke længere er muligt at drage den samme konklusion vedrørende denne persons deltagelse i terroraktiviteter (dom Al-Aqsa C-539/10, nævnt i præmis 105 ovenfor, EU:C:2012:711, præmis 82) med den konsekvens, at Rådet i givet fald og i forbindelse med sin vide skønsbeføjelse kan beslutte at bevare en person på listen over indefrysning af midler, når den faktuelle situation ikke har ændret sig, forholder det sig ikke desto mindre således, at enhver ny terrorhandling, som Rådet med henblik på at begrunde opretholdelsen af den pågældende person på

listen over indefrysning af midler indfører i sin begrundelse i forbindelse med denne fornyede gennemgang, i det beslutningssystem i to niveauer i fælles holdning 2001/931 og i mangel på midler hos Rådet til selv at udføre efterforskning skal have været genstand for en prøvelse foretaget af og en afgørelse truffet af en kompetent myndighed i denne fælles holdnings forstand.

- 205 Det er forgæves, at Rådet og Kommissionen har gjort gældende, at den manglende henvisning, i begrundelsen til de anfægtede forordninger, til præcise afgørelser fra kompetente myndigheder, der konkret har prøvet og lagt de i indledningen af denne begrundelse anførte handlinger til grund, skyldes sagsøgeren, som ifølge Rådet og Kommissionen kunne og burde have anfægtet de restriktive foranstaltninger over for gruppen på nationalt plan.
- 206 For det første følger Rådets forpligtelse til at støtte sine afgørelser om indefrysning af midler på terrorområdet på et faktisk grundlag udledt af afgørelser fra kompetente myndigheder direkte af det system i to niveauer, der er indført ved fælles holdning 2001/931, som bekræftet af dom Al-Aqsa C-539/10, nævnt i præmis 105 ovenfor (EU:C:2012:711, præmis 68 og 69). Denne forpligtelse er således ikke betinget af den pågældende persons eller gruppes adfærd. Rådet skal i medfør af begrundelsespligten, som er et væsentligt formkrav, i begrundelsen til sine afgørelser om indefrysning af midler angive afgørelserne fra de kompetente nationale myndigheder, der konkret har prøvet og lagt de terrorhandlinger til grund, som Rådet har gengivet som faktisk grundlag for sine egne afgørelser.
- 207 For det andet bekræfter Rådets og Kommissionens argument i sidste ende kun den i præmis 186 ovenfor allerede foretagne konstatering, hvorefter Rådet i virkeligheden ikke har støttet sig på bedømmelser indeholdt i afgørelser fra kompetente myndigheder, men på oplysninger, som det har hentet fra aviserne og internettet. I denne henseende synes det paradoksalt, at Rådet har kritiseret sagsøgeren for ikke på nationalt plan at have anfægtet de faktuelle beskyldninger, når Rådet selv ikke formår at knytte nogen bestemt afgørelse fra en kompetent myndighed.
- 208 Endelig synes dette argument mildest talt problematisk, for så vidt som det forleder til at tro, at de nationale afgørelser om indefrysning af midler, som Rådet i sin konkrete praksis for så vidt angår fælles holdning 2001/931 vælger at støtte sig på, i sig selv ikke behøver at være baseret på en specifik terrorhandling, så længe den berørte part ikke har indgivet nogen indsigelse på nationalt plan.
- 209 Det er ligeledes forgæves, at Rådet og Kommissionen har bestridt forpligtelsen til af afgørelser fra kompetente myndigheder at udlede det faktuelle grundlag for forordningerne om indefrysning af midler med den begrundelse, at dette i mangel på sådanne afgørelser kan føre til, at personer eller grupper uberettiget fjernes fra listen over indefrysning af midler. Rådet og Kommissionen har navnlig henvist til de forskelle i den tidsmæssige rytme for fornyet gennemgang, der kan eksistere i medlemsstaterne i forhold til den halvårlige rytme, der finder anvendelse på EU-plan.
- 210 For det første er denne indsigelse igen i strid med det, der er fastsat i fælles holdning 2001/931 (artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931), som bekræftet af dom Al-Aqsa C-539/10, nævnt i præmis 105 ovenfor (EU:C:2012:711, præmis 68 og 69), der til beskyttelse af de berørte personer og henset til manglen på egne undersøgelsesmidler hos Rådet kræver, at det faktuelle grundlag for en EU-afgørelse om indefrysning af midler på terrorområdet hviler på forhold, der konkret er blevet undersøgt og lagt til grund i afgørelser fra kompetente nationale myndigheder som omhandlet i fælles holdning 2001/931. For det andet bemærkes, at det i denne fælles holdnings system i to niveauer og med henblik på at sikre en effektiv bekæmpelse af terrorismen tilkommer medlemsstaterne regelmæssigt at fremsende til Rådet, og sidstnævnte at indsamle, såvel de afgørelser fra kompetente myndigheder, der er truffet inden for disse medlemsstater, som begrundelsen til disse afgørelser.
- 211 Disse nødvendige fremsendelser og indsamlinger af afgørelser fra kompetente myndigheder svarer i øvrigt fuldstændig til den informationsstrøm, der bl.a. er fastsat i punkt 2, 3, 8 og 24 i det dokument med overskriften »Working methods of the Working Party on implementation of Common Position

2001/931 on the application of specific measures to combat terrorism« (arbejdsudvalgets arbejdsmetode til gennemførelse af fælles holdning 2001/931 om anvendelsen af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme), der er indeholdt i bilag II til Rådets dok. 10826/1/07 REV 1 af 28. juni 2007.

- 212 Såfremt Rådet til trods for denne fremsendelse af oplysninger ikke råder over nogen afgørelse truffet af en kompetent myndighed vedrørende en bestemt handling, der kan udgøre en terrorhandling, påhviler det Rådet i mangel af midler til selv at foretage efterforskning at anmode en kompetent national myndighed om en bedømmelse på dette grundlag med henblik på en afgørelse fra denne myndighed.
- 213 Med henblik herpå kan Rådet rette henvendelse til de 28 EU-medlemsstater og nærmere bestemt de medlemsstater blandt disse, der eventuelt allerede har undersøgt situationen for den pågældende person eller gruppe. Rådet kan også rette henvendelse til et tredjeland, der opfylder de krævede betingelser for så vidt angår beskyttelsen af retten til forsvar og af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse. Den omhandlede afgørelse, der i henhold til ordlyden af fælles holdning 2001/931 skal være en »indled[ning af] en undersøgelse eller en retsforfølgelse [...] eller [en domfældelse]«, behøver ikke nødvendigvis at være den nationale afgørelse om periodisk fornyet gennemgang af opførelsen af den pågældende person eller gruppe på den nationale liste over indefrysning af midler. Selv i sidstnævnte tilfælde kan den omstændighed, at der på nationalt plan foreligger en tidsmæssig rytme for periodisk fornyet gennemgang, der er forskellig fra den, som gælder på EU-plan, imidlertid ikke begrunde, at den omhandlede medlemsstat udsætter den af Rådet anmodede undersøgelse af den pågældende handling. Henset til såvel strukturen med to niveauer i det ved fælles holdning 2001/931 indførte system som den gensidige forpligtelse til loyalt samarbejde, der eksisterer mellem medlemsstaterne og Unionen, skal de medlemsstater, som Rådet har fremsat en anmodning til, straks efterkomme Rådets anmodninger om at få en bedømmelse og i givet fald en afgørelse fra en kompetent myndighed som omhandlet i fælles holdning 2001/931 vedrørende en handling, der kan udgøre en terrorhandling.
- 214 Det fremgår af ovenstående betragtninger, at det argument, hvorefter kravet om en afgørelse fra en kompetent myndighed kan munde ud i uberettigede fjernelser fra listen over indefrysning af midler, ikke er overbevisende.
- 215 Det bemærkes desuden, at den omstændighed, at der ikke foreligger nogen ny terrorhandling i løbet af et bestemt halvår, på ingen måde indebærer, at Rådet skal slette personen eller den pågældende gruppe fra listen over indefrysning af midler. Som Retten nemlig allerede har fastslået, er der intet i bestemmelserne i forordning nr. 2580/2001 eller fælles holdning 2001/931, som forbyder, at der over for personer eller enheder, som tidligere har begået terrorhandlinger, pålægges eller opretholdes restriktive foranstaltninger, uanset at der ikke foreligger beviser, som godtgør, at de aktuelt begår sådanne handlinger eller deltager i sådanne, såfremt det efter omstændighederne er begrundet (jf. i denne retning dom PMOI T-256/07, nævnt i præmis 106 ovenfor, EU:T:2008:461, præmis 107-113). Forpligtelsen til kun at foretage nye tilregnelser af terrorhandlinger på grundlag af afgørelser fra kompetente myndigheder er således på ingen måde i strid med Rådets ret til at opretholde den pågældende person på listen over indefrysning af midler, selv efter indstillingen af selve terrorvirksomheden, såfremt det efter omstændighederne er begrundet.
- 216 Hvad angår den ligeledes af Rådet og Kommissionen anførte mulighed for, at kompetente myndigheder vedtager afgørelser, der er uforenelige med Unionens afgørelser, kan denne ikke udgøre en gyldig grund til at anfægte forpligtelsen til af hensyn til beskyttelsen af de berørte personer og grupper at udlede det faktuelle grundlag for EU-afgørelser af afgørelser truffet af kompetente myndigheder.
- 217 Endelig kan en sådan forpligtelse til af afgørelser truffet af kompetente myndigheder at udlede det faktuelle grundlag for forordningerne om indefrysning af midler, i modsætning til det af Rådet og Kommissionen anførte, omvendt ikke skabe en risiko for en uberettiget opretholdelse af en person eller en gruppe på listen over indefrysning af midler.

- 218 Selv om artikel 1, stk. 1-4 og 6, i fælles holdning 2001/931 er til hinder for, at Rådet i begrundelsen til sin afgørelse om opførelse eller opretholdelse af en person eller en gruppe på listen over indefrysning af midler anfører terrorhandlinger (herunder forsøg på at begå, deltage i eller lette gennemførelsen af sådanne handlinger), der ikke har været genstand for en afgørelse truffet af en kompetent myndighed (indledning af en undersøgelse eller en retsforfølgelse, eller en domfældelse), indeholder fælles holdning 2001/931 således ingen sammenlignelig forpligtelse for så vidt angår Rådets ikke-opretholdelse af en person eller en gruppe på listen over indefrysning af midler. Denne ikke-opretholdelse, som er til gunst for den berørte person eller gruppe, er ikke underlagt de samme processuelle krav, selv om den i de fleste tilfælde vil finde sted som følge af gunstige afgørelser truffet på nationalt plan, såsom et frafald eller en henlæggelse af en undersøgelse eller en retsforfølgelse for terrorhandlinger, en strafferetlig frifindelse eller fjernelsen af den pågældende person eller gruppe fra den nationale opførelsesliste.
- 219 Det følger af de i præmis 209-218 ovenfor anførte betragtninger, at Rådet og Kommissionen med urette har gjort gældende, at Rådets forpligtelse til af afgørelser truffet af kompetente myndigheder at udlede det faktuelle grundlag for sine afgørelser om indefrysning af midler kan skade Unionens politik om bekæmpelse af terrorisme.
- 220 Det skal tilføjes, at samtlige de ovenfor foretagne konstateringer ikke overskrider rækkevidden af den begrænsede kontrol, der påhviler Retten, og som består i at prøve overholdelsen af proceduren og de faktiske omstændigheders materielle rigtighed uden herved at drage tvivl om Rådets vide skønsbeføjelse. Det er i øvrigt således, at Retten i dom Sison T-341/07, nævnt i præmis 114 ovenfor (EU:T:2009:372), skulle undersøge, om – og kunne fastslå, at – de faktuelle beskyldninger mod José Maria Sison indeholdt i begrundelsen til opretholdelsen af ham på listen over indefrysning af midler var behørigt støttet af de faktiske konstateringer, der endeligt og uanfægteligt var blevet foretaget i de nederlandske myndigheders afgørelser (Raad van State og Rechtbank), og som Rådet havde anført i samme begrundelse (dom Sison T-341/07, nævnt i præmis 114 ovenfor, EU:T:2009:372, præmis 87 og 88).
- 221 I modsætning hertil kan Retten, i de foreliggende sager, i begrundelsen til de anfægtede forordninger ikke henvise til nogen afgørelse truffet af en kompetent myndighed, hvortil den kan knytte de faktiske forhold, som Rådet har lagt til grund over for sagsøgeren.
- 222 Desuden, og stadig i dom Sison T-341/07, nævnt i præmis 114 ovenfor (EU:T:2009:372), bemærkes, at Retten samtidig med at have fastslået, at de i begrundelsen til Rådets forordninger indeholdte handlinger ganske vist hidrørte fra to nederlandske afgørelser nævnt i samme begrundelse, ikke desto mindre efterfølgende ikke anså disse nederlandske afgørelser for afgørelser truffet af kompetente myndigheder med den begrundelse, at de ikke tog sigte mod at pålægge den berørte en foranstaltning med karakter af forebyggelse eller sanktion, som et led i bekæmpelsen af terrorisme (dom Sison T-341/07, nævnt i præmis 114 ovenfor, EU:T:2009:372, præmis 107-115).
- 223 Når Retten således har kunnet forkaste faktuelle konstateringer, der ellers hidrørte fra kompetente myndigheder, med den begrundelse, at disse myndigheders afgørelser ikke var »domfældelser eller indledning af undersøgelser eller retsforfølgelser«, indebærer dette, at der i de foreliggende sager ikke kan tillægges avisartikler – der under alle omstændigheder ikke er nævnt i begrundelsen til de anfægtede afgørelser – en processuel og bevismæssig stilling, som fælles holdning 2001/931 alene forbeholder afgørelser truffet af kompetente myndigheder.
- 224 Retten finder det endelig hensigtsmæssigt at understrege betydningen af de garantier, som de grundlæggende rettigheder giver i denne sammenhæng (jf. forslaget til afgørelse i sag Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09, Sml., EU:C:2011:482, punkt 235-238).

- 225 Henset til samtlige ovenstående betragtninger, hvoraf det fremgår dels, at forordning nr. 2580/2001 finder anvendelse på væbnede konflikter, dels at Rådet har tilsidesat såvel artikel 1 i fælles holdning 2001/931 som begrundelsespligten i mangel på henvisning i begrundelsen til afgørelser truffet af kompetente myndigheder vedrørende de handlinger, som sagsøgeren tilskrives, bør de anfægtede forordninger annulleres, for så vidt som de vedrører sagsøgeren.
- 226 Retten understreger, at disse annullationer, der pålægges af grundlæggende processuelle grunde, ikke omfatter nogen realitetsbehandling af spørgsmålet om sagsøgerens klassifikation som terrorgruppe som omhandlet i fælles holdning 2001/931.
- 227 Hvad angår de tidsmæssige virkninger af disse annullationer bemærkes, at i medfør af artikel 60, stk. 2, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol har en afgørelse fra Retten om annullation af en forordning uanset artikel 280 TEUF først retsvirkning fra udløbet af den appelfrist, der er omhandlet i artikel 56, stk. 1, i denne statut, eller, såfremt appel er iværksat inden for denne frist, fra forkastelsen eller afvisningen af appellen. Rådet har således under alle omstændigheder en frist på to måneder, forlænget med afstandsfristen på ti dage, regnet fra denne doms forkyndelse, til at afhjælpe de konstaterede tilsidesættelser, hvilket i givet fald kan bestå i vedtagelse af en ny restriktiv foranstaltning rettet mod sagsøgeren.
- 228 På grundlag af artikel 264, stk. 2, TEUF kan Retten imidlertid opretholde virkningerne af den annullerede retsakt midlertidigt (jf. i denne retning dom Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, nævnt i præmis 128 ovenfor, EU:C:2008:461, præmis 373-376, og dom af 16.9.2011, Kadio Morokro mod Rådet, T-316/11, EU:T:2011:484, præmis 39).
- 229 Under omstændighederne i hovedsagerne finder Retten, at der med henblik på at undgå risikoen for en alvorlig og uoprettelig skade for effektiviteten af de restriktive foranstaltninger, og under hensyntagen til de restriktive foranstaltningers store indvirkning på sagsøgerens rettigheder og friheder, er anledning til i medfør af artikel 264 TEUF at opretholde virkningerne af gennemførelsesforordning nr. 790/2014 i en periode på tre måneder fra afsigelsen af denne dom.

Sagsomkostninger

- 230 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rådet har tabt sagerne, bør det pålægges det at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med sagsøgerens påstand herom.
- 231 Det fremgår af procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit, at de medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger. Følgelig bør Kongeriget Nederlandene, Det Forenede Kongerige og Kommissionen bære deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Sjette Udvidede Afdeling)

følgende:

- 1) **Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 83/2011 af 31. januar 2011, nr. 687/2011 af 18. juli 2011, nr. 1375/2011 af 22. december 2011, nr. 542/2012 af 25. juni 2012, nr. 1169/2012 af 10. december 2012, nr. 714/2013 af 25. juli 2013, nr. 125/2014 af 10. februar 2014 og nr. 790/2014 af 22. juli 2014 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer**

og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme og om ophævelse af gennemførelsesforordning (EU) nr. 610/2010, nr. 83/2011, nr. 687/2011, nr. 1375/2011, nr. 542/2012, nr. 1169/2012, nr. 714/2013 og nr. 125/2014 annulleres, for så vidt som disse retsakter vedrører Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE).

- 2) **Virkningerne af gennemførelsesforordning nr. 790/2014 opretholdes i tre måneder fra afsigelsen af denne dom.**
- 3) **Rådet for Den Europæiske Union tilpligtes at bære sine egne omkostninger og betale de af LTTE afholdte omkostninger.**
- 4) **Kongeriget Nederlandene, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Europa-Kommissionen bærer deres egne omkostninger.**

Dehousse

Wiszniewska-Białecka

Buttigieg

Collins

Ulloa Rubio

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. oktober 2014.

Underskrifter

Indhold

Sagernes faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne	2
Parternes påstande	5
Retlige bemærkninger	5
Om det første anbringende vedrørende uanvendeligheden af forordning nr. 2580/2001 på konflikten mellem sagsøgeren og Sri Lankas regering	6
Parternes argumenter	6
Rettens bemærkninger	7
Om det tredje anbringende vedrørende en manglende afgørelse fra en kompetent myndighed	11
Parternes argumenter	11
Rettens bemærkninger	14
Om det fjerde til det sjette anbringende, sammenholdt med det andet anbringende	21
Parternes argumenter	21
Rettens bemærkninger	21
Sagsomkostninger	31