



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 22. september 2016¹

Sag C-599/14 P

**Rådet for Den Europæiske Union
mod**

Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)

»Appel – restriktive foranstaltninger med henblik på at forhindre terrorisme – opretholdelse af personer, grupper og enheder på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 – fælles holdning 2001/931/FUSP – artikel 1, stk. 4 og 6 – procedure – begrebet »kompetent myndighed« – betydningen af afgørelser truffet af myndigheder i tredjelande – brug af offentligt tilgængelige oplysninger – retten til forsvar – begrundelsespligt«

1. Rådet for Den Europæiske Union har iværksat appel af Rettens dom i de forenede sager T-208/11 og T-508/11² (herefter »den appellerede dom«), hvorved en række af Rådets gennemførelsesforanstaltninger blev annulleret, for så vidt som de med henblik på at bekæmpe terrorisme medtog Liberation Tigers of Tamil Eelam (herefter »LTTE«) på listen over personer, grupper og enheder, hvortil eller til hvis fordel det er forbudt at levere finansielle tjenesteydelser. Retten annullerede disse foranstaltninger af grunde, der bl.a. vedrørte utilstrækkelig begrundelse af disse og de forhold, som Rådet havde lagt til grund for at opretholde LTTE på denne liste.

2. Rådet har gjort gældende, at Retten i den appellerede dom begik en retlig fejl, idet den herved:

- fejlagtigt fastslog, at Rådet i begrundelsen skal bevise, at det har kontrolleret, at den aktivitet, som den myndighed, der foretager opførelse på listen i et tredjeland, foretager, sker med tilstrækkelige beskyttelsesforanstaltninger
- vurderede Rådets brug af offentligt tilgængelige oplysninger og
- ikke fastslog, at opførelsen af LTTE på listen kunne ske på grundlag af 2001 UK proscription order³.

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – Dom af 16.10.2014, LTTE mod Rådet (EU:T:2014:885).

3 – Jf. punkt 15 nedenfor.

De retlige rammer

Fælles holdning 2001/931

3. Rådets fælles holdning 2001/931/FUSP⁴ blev vedtaget for at gennemføre De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 1373 (2001). I henhold til denne resolution skal alle stater forhindre og forbyde finansiering af terrorhandlinger og straks indefryse midler og andre finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer tilhørende bl.a. personer, som begår eller søger at begå terrorhandlinger eller medvirker i eller fremmer begåelsen af sådanne handlinger⁵.

4. Artikel 1, stk. 1, bestemmer, at »[d]enne fælles holdning finder i overensstemmelse med bestemmelserne i de følgende artikler anvendelse på personer, grupper og enheder, der er involveret i terrorhandlinger, og som er opført i bilaget«⁶.

5. Definitionen i artikel 1, stk. 2, af »personer, grupper og enheder involveret i terrorhandlinger« omfatter »grupper og enheder, der direkte eller indirekte ejes eller kontrolleres af sådanne personer; og personer, grupper og enheder, der handler på vegne af eller efter instruks fra sådanne personer, grupper og enheder, herunder midler, der hidrører fra eller er afkast af formuegoder, som direkte eller indirekte ejes eller kontrolleres af sådanne personer og personer, grupper og enheder, der er knyttet til disse«. Artikel 1, stk. 3, definerer en »terrorhandling« i forbindelse med fælles holdning 2001/931⁷.

6. Artikel 1, stk. 4, bestemmer, at listen i bilaget

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

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

7. Artikel 1, stk. 6, fastsætter, at »[n]avnene på personer og enheder, der er opført på listen i bilaget, underkastes med regelmæssige mellemrum og mindst hvert halve år en fornyet gennemgang for at sikre, at det stadig er berettiget at bevare deres navne på listen«.

4 – Rådets fælles holdning af 27.12.2001 om anvendelsen af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme (EFT 2001, L 344, s. 93), som ændret. Jf. anden betragtning.

5 – Afsnit 1, litra a) og c), i De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 1373 (2001).

6 – Jf. punkt 6 nedenfor.

7 – En »terrorhandling« er en af de i artikel 1, stk. 3, i fælles holdning 2001/931 anførte overlagte handlinger, som i kraft af sin karakter eller den sammenhæng, hvori den begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade, og som kan defineres som en forbrydelse i henhold til national lov, når den begås med det formål: i) at intimidere en befolkning i alvorlig grad eller ii) uretmæssigt at tvinge offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling eller iii) at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller sociale strukturer i alvorlig grad. Jf. desuden sag C-158/14, A m.fl., i hvilken jeg fremsætter forslag til afgørelse den 29.9.2016.

8. I henhold til henholdsvis artikel 2 og 3 vil Det (daværende) Europæiske Fællesskab, der handler inden for rammerne af sine beføjelser i henhold til den (daværende) traktat, »beordre indefrysning af pengemidler og andre finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer over for personer, grupper og enheder opført i bilaget«, og det »sikrer, at pengemidler, finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer eller finansielle eller andre dermed beslægtede tjenester hverken direkte eller indirekte vil blive stillet til rådighed for de i bilaget nævnte personer, grupper og enheder«.

9. Bilaget til fælles holdning 2001/931 indeholdt den oprindelige liste over personer, grupper og enheder som omhandlet i artikel 1. Denne liste omfattede ikke LTTE.

Forordning nr. 2580/2001

10. Tredje og fjerde betragtning til forordning (EF) nr. 2580/2001⁸ henviser til De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 1373 (2001). Ifølge femte betragtning er det nødvendigt, at (det daværende) Fællesskabet træffer foranstaltninger for at gennemføre de aspekter af fælles holdning 2001/931, der vedrører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP). Ifølge sjette betragtning er denne forordning en foranstaltning, som er nødvendig på (det daværende) fællesskabsplan, og som supplerer de administrative og retslige procedurer vedrørende terroristorganisationer i Den Europæiske Union og tredjelande.

11. Artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2580/2001 definerer »indefrysning af pengemidler, andre finansielle aktiver og økonomiske ressourcer« som »hindring af enhver bevægelse, overførsel, ændring og brug af eller omgang med midler på en hvilken som helst måde, der vil føre til enhver ændring med hensyn til omfang, beløb, placering, ejerforhold, besiddelse, art og bestemmelse eller en hvilken som helst anden ændring, som vil gøre det muligt at anvende de pågældende midler, herunder porteføljeforvaltning«. I henhold til artikel 1, stk. 4, defineres »terrorhandling« i forordning nr. 2580/2001 på samme måde som i artikel 1, stk. 3, i fælles holdning 2001/931.

12. Artikel 2, stk. 3, bestemmer, at Rådet skal udarbejde, revidere og ændre den liste over personer, grupper og enheder, som forordning nr. 2580/2001 finder anvendelse på (herefter »listen i henhold til artikel 2, stk. 3«), i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 1, stk. 4, 5 og 6, i fælles holdning 2001/931. Det fastsættes bl.a., at denne liste skal omfatte:

»[...]

ii) juridiske personer, grupper eller enheder, som begår eller søger at begå eller at deltage i eller fremme enhver form for terrorhandling

[...]«

13. LTTE blev første gang sat på listen i bilaget til fælles holdning 2001/931 ved fælles holdning 2006/380/FUSP⁹. Samme dag blev LTTE opført på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, ved Rådets afgørelse 2006/379/EF¹⁰. LTTE anfægtede ikke denne første opførelse på listen. LTTE er forblevet opført på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, som følge af en række afgørelser og forordninger (herunder de anfægtede forordninger¹¹), som hver især ophævede og erstattede den foregående. Da

8 – Forordning af 27.12.2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme (EFT 2001, L 344, s. 70), som ændret.

9 – Rådets fælles holdning af 29.5.2006 om ajourføring af Fælles Holdning 2001/931 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme og om ophævelse af fælles holdning 2006/231/FUSP (EUT 2006, L 144, s. 25).

10 – Rådets afgørelse af 29.5.2006 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme og om ophævelse af afgørelse 2005/930/EF (EUT 2006, L 144, s. 21). Jf. artikel 1 og punkt 2.17 i den nye liste, som blev indført ved denne forordning.

11 – Jf. punkt 16 nedenfor.

LTTE anlagde sin første sag¹² ved Retten, nedlagde organisationen påstand om annullation af Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 83/2011, for så vidt som den vedrørte LTTE. Denne forordning var i kraft på det pågældende tidspunkt, og LTTE var opført under punkt 2.17 på listen i henhold til artikel 2, stk. 3¹³. Da LTTE anlagde sin anden sag¹⁴, var det med påstand om annullation af Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 687/2011 (der bl.a. ophævede gennemførelsesforordning nr. 83/2011), for så vidt som den vedrørte LTTE¹⁵.

14. Det anføres i betragtningerne til de enkelte anfægtede forordninger, at Rådet (hvor det var praktisk muligt) har forelagt alle personer, grupper og enheder en begrundelse for deres opførelse på listen i den foregående forordning. Det nævnes, at Rådet har gjort de personer, grupper og enheder, der var opført på listen i den foregående forordning, opmærksom på, at det havde besluttet at opretholde dem på listen. Desuden forklares det, at disse personer, grupper og enheder var gjort opmærksom på, at de kunne indgive en anmodning om at få Rådets begrundelse for, at de var opført på listen (medmindre begrundelsen allerede var blevet meddelt dem). Ifølge disse betragtninger har Rådet foretaget en fuldstændig gennemgang af listen i henhold til artikel 2, stk. 3, og har i denne forbindelse taget hensyn til de bemærkninger, som de berørte personer, grupper og enheder har indgivet til det.

15. Retten beskrev indholdet af den begrundelse, der blev givet i forbindelse med gennemførelsesforordning nr. 83/2011, således:

- »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 [herunder to afgørelser vedtaget af Det Forenede Kongerige (herefter »de britiske myndigheders afgørelser«). Den ene afgørelse er vedtaget af Secretary of State for the Home Department (indenrigsministeren, Det Forenede Kongerige, herefter »Home Secretary«) den 29. marts 2001 og forbyder LTTE som en organisation, der deltager i terrorisme i medfør af UK Terrorism Act 2000 (herefter »2001 UK proscription order«)] (femte og sjette afsnit i begrundelsen til gennemførelsesforordning nr. 83/2011 til nr. 125/2014) samt i 2012 (sjette og syvende afsnit i begrundelsen til gennemførelsesforordning nr. 790/2014).

12 – Dvs. søgsmålet i sag T-208/11.

13 – Gennemførelsesforordning af 31.1.2011 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af gennemførelsesforordning nr. 610/2010 (EUT 2011, L 28, s. 14).

14 – Dvs. søgsmålet i sag T-508/11.

15 – Gennemførelsesforordning af 18.7.2011 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af gennemførelsesforordning nr. 610/2010 og gennemførelsesforordning nr. 83/2011 (EUT 2011, L 188, s. 2).

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).«

Sammenfatning af retsforhandlingerne i første instans og den appellerede dom

16. Den 11. april 2011 anlagde LTTE et søgsmål (registreret som sag T-208/11) ved Retten, hvorved denne organisation anfægtede sin opførelse på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, i gennemførelsesforordning nr. 83/2011. Efter at LTTE var blevet opretholdt på listen i bilaget til gennemførelsesforordning nr. 687/2011, anlagde organisationen et nyt søgsmål (registreret som sag T-508/11) med påstand om annulation af denne forordning på samme vilkår. Efter at denne forordning var blevet ophævet ved og erstattet af Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 1375/2011¹⁶, og LTTE var opretholdt på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, anmodede LTTE om en forening af sagerne T-208/11 og T-508/11. LTTE fremsatte begæring om tilpasning af påstandene i de to søgsmål i forhold til gennemførelsesforordning nr. 1375/2011. Sagerne blev forenet ved kendelse af 15. juni 2012. Under sagens behandling, da nye gennemførelsesforanstaltninger blev vedtaget, anmodede LTTE om tilladelse til at tilpasse omfanget af annulationssøgsmålet til at omfatte Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 542/2012¹⁷, nr. 1169/2012¹⁸, nr. 714/2013¹⁹, nr. 125/2014²⁰ og nr. 790/2014²¹. Sammen med de øvrige gennemførelsesforordninger udgør disse tilsammen »de anfægtede forordninger«. Retten accepterede disse tilpasninger.

17. Europa-Kommissionen og den nederlandske regering intervenerede i begge sager til støtte for Rådet, som nedlagde påstand om, at Retten forkastede LTTE's påstand og pålagde organisationen at betale sagens omkostninger. I sag T-208/11 intervenerede Det Forenede Kongerige ligeledes til støtte for Rådet.

18. LTTE anførte seks anbringender, der var fælles for begge søgsmål. Et yderligere anbringende vedrørte alene sag T-508/11. Kun det tredje til det sjette anbringende er relevante for denne appel.

16 – Gennemførelsesforordning af 22.12.2011 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af gennemførelsesforordning nr. 687/2011 (EUT 2011, L 343, s. 10).

17 – Gennemførelsesforordning af 25.6.2012 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af gennemførelsesforordning nr. 1375/2011 (EUT 2012, L 165, s. 12).

18 – Gennemførelsesforordning af 10.12.2012 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af gennemførelsesforordning nr. 542/2012 (EUT 2012, L 337, s. 2).

19 – Gennemførelsesforordning af 25.7.2013 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af gennemførelsesforordning nr. 1169/2012 (EUT 2013, L 201, s. 10).

20 – Gennemførelsesforordning af 10.2.2014 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af gennemførelsesforordning nr. 714/2013 (EUT 2014, L 40, s. 9).

21 – Gennemførelsesforordning af 22.7.2014 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af gennemførelsesforordning nr. 125/2014 (EUT 2014, L 217, s. 1).

19. Med sit *tredje anbringende* (vedrørende en manglende afgørelse fra en kompetent myndighed) gjorde LTTE gældende, at begrundelsen til de anfægtede forordninger indeholdt henvisninger til afgørelser vedtaget af britiske og indiske myndigheder, som ikke udgjorde afgørelser fra en kompetent myndighed som omhandlet i fælles holdning 2001/931. I tilfælde af, at Retten fandt, at de britiske afgørelser udgjorde afgørelser fra kompetente myndigheder, gjorde LTTE gældende, at disse afgørelser ikke var støttet på seriøse og troværdige beviser eller indicier. Grundlagene for de pågældende afgørelser var heller ikke nærmere angivet i begrundelserne. I tilfælde af, at Retten fandt, at en afgørelse fra en myndighed i et tredjeland (dvs. Indien) var en afgørelse fra en kompetent myndighed, gjorde LTTE gældende, at de indiske afgørelser, der erklærede organisationen ulovlig, ikke havde været genstand for en kontrol ved en indisk domstol, som det kræves i henhold til indisk lov. Begrundelsen nævnte heller ikke noget herom eller viste på anden måde, at de indiske afgørelser var afgørelser fra en kompetent myndighed. Under alle omstændigheder var de indiske afgørelser ikke støttet på seriøse og troværdige beviser eller indicier, og grundlagene for disse afgørelser indgik ikke i begrundelserne. Desuden gjorde LTTE gældende, at de indiske myndigheder ikke var en pålidelig kilde, da de var partiske.

20. Retten forkastede LTTE's indsigelse om, at de britiske og indiske myndigheder ikke var kompetente myndigheder²². Retten henviste til den retspraksis, der bekræfter, at en administrativ myndighed kan være en kompetent myndighed, og at den omstændighed, at en afgørelse var en administrativ afgørelse, ikke i sig selv er afgørende²³. Retten fastslog, at selv om artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 indeholdt en præference for afgørelser hidrørende fra judicielle myndigheder, »udelukker den [...] 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«²⁴. Endvidere fremgik det af fast retspraksis, at fælles holdning 2001/931 ikke kræver, at afgørelsen træffes inden for rammerne af en strafferetlig proces. Sådanne afgørelser kan også indgå i en procedure om foranstaltninger af forebyggende karakter²⁵. I den foreliggende sag indgik de britiske og indiske afgørelser i nationale procedurer, der tog sigte på at pålægge foranstaltninger med karakter af forebyggelse eller sanktion som et led i terrorbekæmpelse.

21. Efter at have fastslået, at Home Secretary var en kompetent myndighed, fastslog Retten, at et tredjelands myndighed kan anerkendes som en kompetent myndighed som omhandlet i fælles holdning 2001/931²⁶. Retten anså kontrollen af, at der foreligger en afgørelse fra en national myndighed, som opfylder definitionen i artikel 1, stk. 4, for at være en afgørende forudgående betingelse, som er så meget desto vigtigere i tilfælde af afgørelser vedtaget af myndigheder i tredjelande. Den bemærkede, at mange tredjelande ikke er bundet af konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, og at ingen af dem er undergivet bestemmelserne i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Retten fastslog derfor, at det påhviler 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 ikke foreligge forhold, der viser, at dette tredjeland i praksis tilsidesætter denne lovgivning. Retten tilføjede, at hvis det beskyttelsesniveau, der sikres ved lovgivningen i tredjelandet, ikke svarer til det i EU-retten sikrede beskyttelsesniveau, ville det, såfremt en national myndighed i et tredjeland anerkendes som en

22 – Den appellerede doms præmis 104 og 110.

23 – I den appellerede doms præmis 105 og 106 henviste Retten til Domstolens dom af 15.11.2012, Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa (C-539/10 P og C-550/10 P, EU:C:2012:711, herefter »Al-Aqsa-dommen«, præmis 66-77), samt til Rettens dom af 9.9.2010, Al-Aqsa mod Rådet (T-348/07, EU:T:2010:373, præmis 88), og af 23.10.2008, People's Mojahedin Organization of Iran mod Rådet (T-256/07, EU:T:2008:461, herefter »Rettens dom i PMOI-sagen«, præmis 144 og 145).

24 – Den appellerede doms præmis 107.

25 – Den appellerede doms præmis 113.

26 – Den appellerede doms præmis 126-136.

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 afgørelser, der ligger til grund for disse foranstaltninger, hidrører fra myndigheder i tredjelande eller myndigheder i medlemsstater²⁷.

22. I den foreliggende sag fandt Retten, at begrundelsen til de anfægtede forordninger ikke indeholdt noget element, der gjorde det muligt at lægge til grund, at Rådet havde foretaget en sådan nøje kontrol²⁸. Desuden forkastede Retten Rådets argument om, at hvis det havde været den oprindelige opførelse (og ikke en fornyet opførelse), ville der have været en mere udførlig begrundelse, som afspejlede en mere udførlig oprindelig bedømmelse af den indiske lovgivning. På baggrund heraf tiltrådte Retten det tredje anbringende, for så vidt som det vedrørte de indiske myndigheder, og forkastede det, for så vidt som det vedrørte de britiske myndigheder²⁹.

23. Derefter undersøgte Retten *det fjerde, det femte og det sjette anbringende sammen med det andet anbringende*. Med disse anbringender blev følgende gjort gældende:

- at der ikke var foretaget nogen fornyet gennemgang som krævet i henhold til artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931 (det fjerde anbringende)
- tilsidesættelse af begrundelsespligten (det femte anbringende)
- tilsidesættelse af sagsøgerens ret til forsvar og ret til en effektiv domstolsbeskyttelse (det sjette anbringende), og
- at kvalificeringen af LTTE som en terroristorganisation som omhandlet i artikel 1, stk. 3, i fælles holdning 2001/931 var fejlbehæftet (det andet anbringende).

24. Ifølge Retten støttede disse anbringender påstanden om, at Rådet havde støttet de anfægtede forordninger på en række handlinger, som Rådet selv tilskrev LTTE, og ikke på afgørelser fra kompetente myndigheder. Det andet og det fjerde anbringende vedrørte påstanden om, at beskyldningen ifølge denne liste om, at LTTE var involveret i terrorhandlinger, ikke var støttet på et tilstrækkeligt retligt og faktisk grundlag. Det femte og det sjette anbringende vedrørte påstanden om, at begrundelsen til de anfægtede forordninger var for mangelfuld til at gøre det muligt for LTTE at tilrettelægge et effektivt forsvar og til at muliggøre en domstolsprøvelse ved Unionens retsinstanser³⁰.

25. Retten gjorde først rede for³¹ de principper og den retspraksis, som den ville lægge til grund for sin vurdering af Rådets begrundelser i de anfægtede forordninger³². Den fandt, at Rådet havde støttet disse forordninger på oplysninger, som det havde hentet fra aviserne og internettet, og ikke på bedømmelser indeholdt i afgørelser fra kompetente myndigheder³³. Ifølge Retten var Rådets ræsonnement følgende: For det første havde Rådet selv kvalificeret LTTE som en terroristorganisation og tilskrevet organisationen en række voldshandlinger, som Rådet hentede fra aviserne og internettet; for det andet

27 – Den appellerede doms præmis 131-140. Retten støttede sig på dom af 30.9.2009, Sison mod Rådet (T-341/07, EU:T:2009:372, præmis 93 og 95).

28 – Den appellerede doms præmis 141.

29 – Den appellerede doms præmis 152.

30 – Den appellerede doms præmis 155.

31 – Den appellerede doms præmis 157-165.

32 – Beskrevet i den appellerede doms præmis 167-172.

33 – Den appellerede doms præmis 186.

havde Rådet anført, at de handlinger, som var tilskrevet LTTE, var terrorhandlinger som omhandlet i fælles holdning 2001/931, og at LTTE var en terrorgruppe; og for det tredje havde Rådet henvist til afgørelser fra britiske og indiske myndigheder, som, vedrørende gennemførelsesforordning nr. 83/2011 til nr. 125/2014, var truffet, inden de handlinger, der var foreholdt LTTE, blev begået³⁴.

26. Retten fandt, at Rådet i begrundelsen til gennemførelsesforordningerne ikke havde anført nationale afgørelser om efterfølgende fornyet gennemgang eller andre afgørelser fra kompetente myndigheder, som faktisk havde undersøgt og lagt de konkrete handlinger i begyndelsen af disse begrundelser til grund. Rådet nøjedes med at citere de oprindelige nationale afgørelser og at angive, uden videre, at de stadig var gældende. Det var kun i forbindelse med gennemførelsesforordning nr. 790/2014, at Rådet nævnte nationale afgørelser, der var blevet truffet efter, at de handlinger, som konkret blev tilskrevet LTTE, var blevet begået. Her havde Rådet imidlertid undladt at redegøre for, om disse afgørelser faktisk havde undersøgt og lagt de konkrete handlinger i begyndelsen af denne begrundelse til grund³⁵. Af disse grunde fastslog Retten, at den foreliggende sag, hvor Rådet selv havde skredet til sine egne selvstændige faktuelle beskyldninger på grundlag af aviser eller internettet, adskilte sig fra sager, hvor Rådets forordninger fandt deres kilde i afgørelser fra kompetente nationale myndigheder³⁶. Ifølge Retten havde Rådet således tiltaget sig udøvelsen af en kompetent myndigheds funktioner. Disse funktioner henhørte imidlertid hverken under Rådets kompetence i henhold til fælles holdning 2001/931 eller under dets midler³⁷.

27. Retten fandt, at Rådets tilgang var i strid med det system i to niveauer, som er indført ved fælles holdning 2001/931. Ifølge Retten skal enhver ny terrorhandling, som Rådet indfører i sin begrundelse i forbindelse med den fornyede gennemgang, have været genstand for en prøvelse foretaget af og en afgørelse truffet af en kompetent myndighed i denne fælles holdnings forstand³⁸.

28. Retten afviste Rådets argument om, 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, skyldtes LTTE, som kunne og burde have anfægtet de restriktive foranstaltninger over for gruppen på nationalt plan. Retten afviste dette af følgende grunde: (i) Forpligtelsen til at støtte afgørelser om indefrysning af midler på et faktuel grundlag er ikke betinget af den pågældende persons eller gruppes adfærd.; (ii) argumentet bekræftede, at Rådet i virkeligheden havde støttet sig på oplysninger, som det havde hentet fra aviserne og internettet, og (iii) argumentet pegede desuden i retning af, at de nationale afgørelser om indefrysning af midler, som Rådet støttede sig på, i sig selv ikke behøvede at være baseret på en specifik terrorhandling, så længe den berørte part ikke havde anfægtet dem i henhold til national lovgivning³⁹.

29. Retten var ikke overbevist af Rådets og Kommissionens argument om, at forpligtelsen til at udlede det faktuelle grundlag for forordningerne om indefrysning af midler af afgørelser fra kompetente myndigheder kan føre til, at personer eller grupper uberettiget fjernes fra listen i henhold til artikel 2, stk. 3, hvis sådanne afgørelser ikke forefindes, eftersom tidspunktet for gennemgangen i medlemsstaterne kan afvige fra den halvårige gennemgang på EU-plan. Dette argument var i strid med fælles holdning 2001/931, som kræver, at det faktuelle grundlag for EU-afgørelsen hviler på forhold, der konkret er blevet undersøgt og lagt til grund i afgørelser fra kompetente nationale myndigheder.

34 – Den appellerede doms præmis 187-195.

35 – Den appellerede doms præmis 196.

36 – Især den appellerede doms præmis 199-201.

37 – Den appellerede doms præmis 197 og 198.

38 – Den appellerede doms præmis 203 og 204.

39 – Den appellerede doms præmis 204 og 208.

30. I systemet i to niveauer tilkommer det 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. Såfremt Rådet til trods for denne fremsendelse af oplysninger ikke rådede over nogen afgørelse truffet af en kompetent myndighed vedrørende en bestemt handling, der kan udgøre en terrorhandling, fandt Retten, at det påhvilede 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. Med henblik herpå kan Rådet rette henvendelse dels til de 28 medlemsstater og nærmere bestemt de medlemsstater blandt disse, der eventuelt allerede har undersøgt situationen for den pågældende person eller gruppe, dels til et tredjeland, der opfylder de krævede betingelser for så vidt angår beskyttelsen af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse. Retten medgav, at den omhandlede afgørelse ikke nødvendigvis behøver at være truffet af den nationale myndighed, der foretager den periodisk fornyede gennemgang af opførelsen af den pågældende person eller gruppe på den nationale liste over indefrysning af midler. Under alle omstændigheder kan den omstændighed, at den tidsmæssige rytme på nationalt plan for periodisk fornyet gennemgang er forskellig fra den, som gælder på EU-plan, ikke begrunde, at den omhandlede medlemsstat udsætter den af Rådet anmodede undersøgelse af den pågældende handling. Systemet i to niveauer og princippet om loyalt samarbejde indebærer, at medlemsstaterne straks efterkommer Rådets anmodninger om at få en bedømmelse af en handling, der kan udgøre en terrorhandling, og en kompetent myndighed bør, i givet fald, vedtage en afgørelse som omhandlet i fælles holdning 2001/931⁴⁰.

31. Retten bemærkede 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 i henhold til artikel 2, stk. 3. Rådet kan opretholde den pågældende person på listen, selv efter indstillingen af selve terrorvirksomheden, såfremt det efter omstændighederne er begrundet⁴¹.

32. Retten tilføjede, at kravet om et faktisk grundlag i kompetente myndigheders afgørelser ikke indebærer, at der er en risiko for en uberettiget opretholdelse af en person eller gruppe på listen i henhold til artikel 2, stk. 3. Fælles holdning 2001/931 indeholder ikke en forpligtelse til at støtte sig på kompetente myndigheders afgørelser med henblik på *ikke* at opretholde en person eller gruppe på listen i henhold til artikel 2, stk. 3. En sådan afgørelse 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 plan⁴².

33. Retten annullerede derfor de anfægtede forordninger, for så vidt som de berørte LTTE, på det grundlag, at forordning nr. 2580/2001 finder anvendelse på væbnede konflikter (ikke relevant for denne appel⁴³), og at Rådet havde tilsidesat såvel artikel 1 i fælles holdning 2001/931 som begrundelsespligten⁴⁴.

40 – Den appellerede doms præmis 209-214.

41 – Den appellerede doms præmis 215 og 216.

42 – Den appellerede doms præmis 217 og 218.

43 – Jf. punkt 50 nedenfor.

44 – Den appellerede doms præmis 225.

Påstande og anbringender under appelsagen

34. Rådet har med støtte fra Kommissionen⁴⁵ og den franske og den nederlandske regering samt Det Forenede Kongeriges regering nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves, at Domstolen træffer endelig afgørelse vedrørende de spørgsmål, som appelsagen vedrører, ved at forkaste påstandene, og at LTTE tilpligtes at betale Rådets omkostninger i de forenede sager T-208/11 og T-508/11 samt i appelsagen. LTTE har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, at den appellerede dom stadfæstes, og at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

35. I retsmødet, der blev afholdt den 3. maj 2016, afgav alle disse parter desuden mundtlige indlæg.

36. Rådet har med sit *første anbringende* gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved at fastslå, at Rådet havde pligt til i den begrundelse, som blev sendt til LTTE, at bevise, at det havde kontrolleret, at den aktivitet, som den myndighed, der foretog opførelse på listen i et tredjeland, havde foretaget, var sket med tilstrækkelige beskyttelsesforanstaltninger. Rådets hovedargumenter kan sammenfattes således: Begrundelsen skal være relateret til oplysninger, som gør det muligt for LTTE at forstå, hvorfor gruppen er blevet opført på listen, og navnlig den adfærd, som har givet anledning til opførelsen. Begrundelsen bør ikke henvise til andre oplysninger, bl.a. oplysninger vedrørende Rådets vurdering af de relevante proceduremæssige sikringer, der finder anvendelse på den afgørelse truffet af et tredjelands kompetente myndighed, som det har lagt til grund. Det følger endvidere, at den omstændighed, at begrundelsen ikke indeholder oplysninger om vurderingen, ikke betyder, at Rådet har undladt at foretage en sådan vurdering.

37. LTTE har nedlagt påstand om, at det første anbringende forkastes. Retten fastslog med rette, at begrundelsen ikke indeholdt nogen henvisning til retten til forsvar eller retten til en effektiv domstolsbeskyttelse. Ifølge LTTE er fælles holdning 2001/931 retsgrundlag for at kræve, at Rådet kontrollerer både lovgivning og praksis i et tredjeland for at konstatere, hvorvidt standarden med hensyn til retten til forsvar og til en effektiv domstolsbeskyttelse svarer til den i EU-retten sikrede standard. EU-rettens almindelige principper gælder for fælles holdning 2001/931 og gennemførelsesforordningerne. Derfor skal alle afgørelser i henhold til artikel 1, stk. 4, træffes i overensstemmelse med disse rettigheder. Det bør ikke forventes, at borgere har kendskab til de proceduremæssige garantier i tredjelande. Endvidere vil en analyse vedrørende tredjelande kun anføres i begrundelsen, hvis Rådets vurdering munder ud i et positivt resultat.

38. Med sit *andet anbringende* har Rådet gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl i sin vurdering af Rådets brug af offentligt tilgængelige oplysninger.

39. For det første var det forkert at antage, at Rådet regelmæssigt skal fremlægge nye grunde til, at sagsøgeren forbliver genstand for restriktive foranstaltninger, og at der – uanset 2001 UK proscription order og EU's indefrysning af aktiver – var en stadig strøm af afgørelser fra nationale myndigheder, som Rådet kunne og burde tage hensyn til i sin halvårige gennemgang.

40. For det andet afviste Retten Rådets brug af oplysninger, der hidrører fra åbne kilder, under omstændigheder, hvor de oplysninger, som Rådet citerede, blev brugt til at afgøre, hvorvidt Rådet – uanset at det *kunne* opretholde LTTE på listen på grundlag af de eksisterende afgørelser fra kompetente myndigheder – *burde* opretholde gruppens opførelse på listen.

41. For det tredje er der, selv om Retten fastslog, at Rådet skulle have anmodet en kompetent myndighed om at kontrollere presseartiklerne, ikke noget grundlag for en sådan procedure i fælles holdning 2001/931, Domstolens dom i Al-Aqsa-sagen eller andre steder. Under alle omstændigheder ville Rettens holdning føre til en uigennemførlig situation.

⁴⁵ – Kommissionens skriftlige indlæg vedrørte kun det andet og det tredje anbringende. Den har anført, at den fuldt ud tilslutter sig Rådets bemærkninger vedrørende det første anbringende.

42. For det fjerde begik Retten en fejl ved at fastslå, at dens afvisning af at lade Rådet henvise til oplysninger, der hidrører fra åbne kilder, nødvendigvis måtte medføre annullation af de anfægtede forordninger.

43. LTTE har hertil anført, at de handlinger, som var opregnet i begrundelsen, ikke var udledt af afgørelser fra kompetente myndigheder, da alle de anførte handlinger havde fundet sted efter de nationale afgørelser. Dette bekræfter, at beslutningen om at opretholde LTTE på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, kun kan have været baseret på oplysninger, som stammede fra aviserne og internettet. Retten fastslog ikke, at Rådet regelmæssigt skal fremlægge nye grunde til, at sagsøgeren forbliver genstand for restriktive foranstaltninger. Den fastslog blot, at hvis Rådet vælger at fremlægge nye grunde, skal disse grunde udledes af afgørelser fra kompetente myndigheder. Retten fastslog med rette, at Rådet ved at foretage en uafhængig vurdering på grundlag af oplysninger fra aviserne og internettet rent faktisk søgte at udøve en kompetent myndigheds funktion.

44. Med sit *tredje anbringende* har Rådet gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved ikke at fastslå, at 2001 UK proscription order kunne udgøre en gyldig afgørelse som omhandlet i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931. For det første fandt Retten i dom i PMOI-sagen⁴⁶, at en sådan afgørelse var en afgørelse fra en kompetent national myndighed. For det andet krævede Retten, at Rådet skulle råde over alle de oplysninger, som Home Secretary havde lagt til grund for sit forbud mod LTTE.

45. LTTE har gjort gældende, at hvis Rådet ikke havde oplysninger om nogen af de terrorhandling, som førte til, at Home Secretary forbød LTTE, kunne det ikke kontrollere, hvorvidt 2001 UK proscription order opfyldte kravene i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931. I så fald kunne Retten heller ikke kontrollere de påberåbte bevisers materielle rigtighed, troværdighed og indbyrdes sammenhæng. Det ville også betyde, at ingen af de involverede parter ville være i stand til at undersøge, hvorvidt der var blevet truffet en afgørelse som omhandlet i artikel 1, stk. 4. Endvidere er Rådets argument om, at det muligvis ikke er realistisk at kræve udlevering af visse oplysninger, der ligger til grund for en national afgørelse, hypotetisk. I den foreliggende sag er der ikke noget, der tyder på, at de (eventuelle) oplysninger, der lå til grund for 2001 UK proscription order, var fortrolige.

Retlig vurdering

Indledende bemærkninger

46. Med denne appel anmodes Domstolen nærmere bestemt om at tage (fornyet) stilling til opbygningen af ordningen med restriktive EU-foranstaltninger i henhold til fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001, samt medlemsstaternes og tredjelands rolle i denne ordning.

47. Inden for rammerne af ordningen kan der sondres mellem den oprindelige opførelse og afgørelsen om at opretholde en person, enhed eller gruppe på listen i henhold til artikel 2, stk. 3. For så vidt angår den første type afgørelse fastsætter fælles holdning 2001/931 den procedure, som Rådet skal anvende, og de kilder, det kan støtte sin afgørelse på. Der er ikke opstillet lignende regler for den anden type afgørelse. Det er den anden type afgørelse, der var genstand for LTTE's søgsmål for Retten, og som den foreliggende appel vedrører.

46 – Rettens dom i PMOI-sagen, præmis 144.

48. Artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931 fastsætter blot, at der regelmæssigt skal foretages en fornyet gennemgang af navnene på personer og grupper på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, for at sikre, at det stadig er berettiget at opretholde deres navne på listen. Kernen i denne appel er spørgsmålene, hvordan Rådet kan fastslå, at dette stadig er berettiget, og hvad Rådet skal meddele de pågældende personer eller grupper.

49. Det følger af artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931, at Rådet skal fjerne en person eller gruppe fra listen, hvis det ikke er berettiget at opretholde den pågældendes navn herpå⁴⁷. I denne henseende er det ubestridt, at LTTE ikke selv har indgivet bemærkninger og forelagt Rådet bevismateriale, som kunne påvirke grundene til, at denne organisation er opført på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, og eventuelt medføre, at den blev fjernet fra listen. I forbindelse med en anden form for restriktiv foranstaltning har Domstolen fastslået, at såfremt der fremlægges bemærkninger eller bevismateriale, som der tages hensyn til i forbindelse med ændringen af grundene til, at en person er medtaget på listen i den afgørelse, der er vedtaget som led i FUSP, skal denne ændring ligeledes indgå i den forordning, der er vedtaget inden for rammerne af TEUF⁴⁸.

50. Ingen af parterne har anfægtet den del af dommen vedrørende LTTE's første anbringende i begge sager, hvorefter forordning nr. 2580/2001 ikke finder anvendelse på konflikten mellem LTTE og Sri Lankas regering, fordi denne væbnede konflikt (og derfor også handlinger begået i denne sammenhæng) kun kan være omfattet af den humanitære folkeret. Dette spørgsmål er imidlertid blevet rejst i sag C-158/14, A m.fl.

51. Rådet har i sine indlæg lagt stor vægt på, at LTTE ikke på noget tidspunkt anfægtede nogen af de nationale afgørelser, som Rådet støttede sig på, og heller ikke de rådsforordninger, hvorved denne organisation oprindeligt blev opført på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, og opretholdt på denne liste. En fornyet undersøgelse af en rådsforordning indebærer imidlertid, efter min opfattelse, en undersøgelse af, hvorvidt Rådet overholdt gældende EU-retlige regler, herunder betingelserne i fælles holdning 2001/931 og grundlæggende rettigheder. Der er intet i disse regler, der bestemmer, at en fornyet undersøgelse afhænger af, hvorvidt den pågældende part først har anfægtet den kompetente myndigheds afgørelse for det korrekte nationale forum.

52. Rådet blev i retsmødet spurgt om, hvorvidt det er nødvendigt at behandle det første anbringende. Dette anbringende vedrører kravet om at begrunde en afgørelse om indførelse af restriktive foranstaltninger. Det er korrekt, at såfremt Domstolen finder, at i det mindste én af de anførte grunde er tilstrækkelig præcis og konkret, kan den omstændighed, at det samme ikke gælder for andre af disse grunde, ikke begrunde en annullation af afgørelsen⁴⁹. Dette indebærer, at såfremt Domstolen i den foreliggende sag fastslår (i forbindelse med det andet og/eller det tredje anbringende), at Retten begik en fejl, og finder, at de anfægtede forordninger korrekt var baseret på f.eks. 2001 UK proscription order og tilstrækkeligt begrundede, ville det ikke være nødvendigt også at tage stilling til, hvorvidt begrundelserne for at støtte sig på afgørelser fra tredjelande var tilstrækkelige. Henset til den systemiske betydning af det spørgsmål, der ligger til grund for det første anbringende, og dets eventuelle relevans for andre sager, skal jeg imidlertid undersøge det første anbringende uanset realitetsbehandlingen af de øvrige anbringender.

47 – Jf. f.eks. dom af 21.12.2011, Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:853, præmis 72).

48 – Dom af 1.3.2016, National Iranian Oil Company mod Rådet (C-440/14 P, EU:C:2016:128, præmis 55).

49 – Dom af 28.11.2013, Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, »dom Kala Naft«, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).

Det første anbringende

53. Det første anbringende vedrører rækkevidden af Rådets pligt til at begrunde, at det har anvendt en afgørelse fra et tredjeland's myndighed som grundlag for at vise, at det fortsat er berettiget at opretholde en organisation som LTTE på listen i henhold til artikel 2, stk. 3. Anbringendet forudsætter, at Retten med føje accepterede, at en sådan afgørelse kan udgøre en afgørelse fra en kompetent myndighed som omhandlet i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931, forudsat at Rådet, før det træffer foranstaltninger på grundlag af denne afgørelse, nøje har kontrolleret, at det pågældende tredjeland's relevante lovgivning sikrer retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse svarende til de i EU-retten sikrede rettigheder. Hvorvidt Rådet overhovedet kan støtte sig på en afgørelse fra et tredjeland's myndighed og i givet fald på hvilke betingelser, er spørgsmål, som Domstolen ikke skal tage stilling til i denne appel.

54. Fælles holdning 2001/931 indeholder ikke noget udtrykkeligt krav om en begrundelse. Grundlaget for dette krav findes andetsteds. I henhold til artikel 296 TEUF skal Rådet således gøre udtrykkeligt og detaljeret rede for de konkrete grunde til, at en gruppe som LTTE opretholdes på listen i henhold til artikel 2, stk. 3. Denne redegørelse skal indeholde oplysninger, der er tilstrækkelige til, at den gruppe, der er berørt af den bebyrdende retsakt, kan forstå grundene til, at den opretholdes på listen, og gør det muligt for Unionens retsinstanser at efterprøve afgørelsen⁵⁰. Denne pligt er et yderligere udtryk for den tilsvarende grundlæggende rettighed i henhold til chartrets artikel 47⁵¹.

55. Begrundelsespligten er en væsentlig formforskrift. Den er adskilt fra spørgsmålet om beviset for den påståede adfærd. Dette spørgsmål vedrører den pågældende retsakts materielle lovlighed og indebærer en undersøgelse af de faktiske forhold, der er nævnt i denne retsakt, samt kvalificeringen heraf som oplysninger, der begrundet anvendelsen af restriktive foranstaltninger over for den pågældende person⁵².

56. Navnlig skal Rådet, når det foreskriver en foranstaltning om indefrysning af midler, i begrundelsen for den pågældende retsakt »[...] henvise til de specifikke og konkrete grunde til, at Rådet ved udøvelsen af sin skønsbeføjelse finder, at den berørte bør være omfattet af en sådan foranstaltning«⁵³. Rådet skal også henvise til »[...] de individuelle, specifikke og konkrete grunde til, at de kompetente myndigheder anser den berørte person for at skulle være omfattet af restriktive foranstaltninger [...]«⁵⁴. Spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen skal opfylde specifikke krav, skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsakts adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold. Begrundelsens tilstrækkelighed skal nemlig ikke blot vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område⁵⁵.

57. Det er derfor hensigtsmæssigt først at undersøge, hvilken form for retsakt sagen drejer sig om, og det grundlag, den kan være baseret på.

50 – Jf. f.eks. dom af 15.11.2012, Rådet mod Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, »dommen i sagen Rådet mod Bamba«, præmis 49 og 50 og den deri nævnte retspraksis). Jf. vedrørende formålet med Domstolens prøvelse dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, »Kadi II-dommen«, præmis 119 og den deri nævnte retspraksis).

51 – Jf. generelt Kadi II-dommen, præmis 100 og den deri nævnte retspraksis. Jf. desuden dommen i sagen Rådet mod Bamba, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis.

52 – Jf. f.eks. dommen i sagen Rådet mod Bamba, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis.

53 – Jf. f.eks. dommen i sagen Rådet mod Bamba, præmis 52.

54 – Jf. Kadi II-dommen, præmis 116 og den deri nævnte retspraksis.

55 – Jf. f.eks. dommen i sagen Rådet mod Bamba, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis.

58. Når en person eller gruppe opføres og opretholdes på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, kræver det en vurdering af risikoen for, at den eller de pågældende er eller kan være involveret i terrorhandlinger som defineret i artikel 1, stk. 3, i fælles holdning 2001/931. Den oprindelige vurdering skal i henhold til artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 være baseret på »præcise oplysninger eller forhold«, der viser, at der er truffet en afgørelse af en kompetent myndighed over for de omhandlede personer, grupper og enheder. Ordlyden af artikel 1, stk. 4, giver en rettesnor med hensyn til genstanden for disse afgørelser. Det afgørende er, at en afgørelse er truffet af en kompetent myndighed, »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 en terrorhandling eller forsøg på at begå, deltage i eller lette gennemførelsen af en sådan handling. Den sidstnævnte situation skal også være baseret på seriøse og troværdige beviser⁵⁶. Under alle omstændigheder skal Rådet sikre sig, at der foreligger »seriøse og troværdige beviser og indicier«⁵⁷. Dette indebærer, at Rådet ikke nødvendigvis skal råde over alle de oplysninger, som en kompetent myndighed har lagt til grund for vedtagelsen af en (gennemførelses- eller rets)afgørelse som 2001 UK proscription order i den foreliggende sag. Det skyldes, at Rådet ikke kan foretage en fornyet kontrol af seriositeten og troværdigheden af de beviser eller indicier, der ligger til grund for en kompetent myndigheds afgørelse. Det kan og skal imidlertid kontrollere, om afgørelsen var baseret på beviser, og om myndigheden anså disse beviser for at være seriøse og troværdige. Rådet kan ikke selv undersøge beviserne. Rådets kontrol af afgørelser fra kompetente myndigheder (i medlemsstater såvel som i tredjelande) er derimod begrænset til en kontrol af, hvorvidt disse afgørelser, i henhold til EU-retten, er tilstrækkeligt grundlag for at anvende restriktive EU-foranstaltninger.

59. På grundlag af foranstaltningens indhold alene skal begrundelsen for den indledende afgørelse om at opføre en person eller gruppe på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, følgelig mindst angive (i) de individuelle, specifikke og konkrete grunde til, at der er en risiko for, at en person eller gruppe kan være involveret i terrorhandlinger som defineret i artikel 1, stk. 3, hvorfor der skal vedtages restriktive foranstaltninger⁵⁸, og (ii) de afgørelser fra kompetente myndigheder, som omhandlet i artikel 1, stk. 4, der blev anvendt som grundlag for disse grunde. Begge elementer har betydning for foranstaltningens lovlighed. Hvis ikke begge elementer meddeles den pågældende person eller gruppe, kan den pågældende ikke vide, hvilket materielt grundlag hans eller dens opførelse på listen var baseret på, og hvorvidt Rådet opfyldte de gældende lovbestemte betingelser for opførelsen. Domstolen kan heller ikke foretage prøvelse heraf. Jeg er derfor ikke enig med Rådet i, at begrundelsen bør begrænses til oplysninger om den adfærd, der førte til Rådets opførelse af LTTE på listen, selv om Rådet har ret i, at begrundelsespligten er et krav, som er adskilt fra spørgsmålet om beviset for den påståede adfærd⁵⁹.

60. Det første anbringende vedrører det andet element, nemlig hvorvidt det, når afgørelser fra en kompetent myndighed i tredjelande lægges til grund, er tilstrækkeligt kun at henvise til afgørelsen fra den kompetente myndighed som omhandlet i artikel 1, stk. 4, andet afsnit?

61. Efter min opfattelse må dette spørgsmål besvares benægtende.

62. Når Rådet støtter sig på afgørelser fra kompetente myndigheder i medlemsstater, som handler inden for EU-rettens anvendelsesområde, er det forudsat, at disse myndigheder har pligt til at respektere de grundlæggende rettigheder, der gælder i Den Europæiske Union. Standarderne for beskyttelse og beskyttelsesniveauet – i henhold til EU-retten – ligger således fast og kan efterprøves af Domstolen. Når Rådet støtter sig på deres afgørelser, vil det normalt med rette kunne formode, at disse

56 – Jf. desuden mit forslag til afgørelse Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:482, punkt 198-201 og 207).

57 – Jf. desuden mit forslag til afgørelse Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:482, punkt 136).

58 – Jf. generelt Kadi II-dommen, præmis 116 og den deri nævnte retspraksis, dommen i sagen Rådet mod Bamba, præmis 52, og Al-Aqsa-dommen, præmis 142.

59 – Jf. f.eks. dommen i sagen Rådet mod Bamba, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis.

afgørelser er vedtaget i overensstemmelse med gældende grundlæggende rettigheder, navnlig retten til forsvar og en effektiv domstolsbeskyttelse. Denne formodning er imidlertid ikke absolut. I udtalelse 2/13 fastslog Domstolen, at princippet om gensidig tillid mellem medlemsstaterne, bl.a. for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, pålægger hver af medlemsstaterne at lægge til grund, *medmindre der er tale om helt særlige omstændigheder*, at samtlige andre medlemsstater overholder EU-retten og navnlig de i denne ret anerkendte grundlæggende rettigheder⁶⁰. Sagt med andre ord er det et princip om gensidig tillid, men ikke blind gensidig tillid, uanset hvad.

63. Den samme betragtning må gælde i den foreliggende sammenhæng. Såfremt Rådet finder, at der er forhold, der tyder på en faktisk risiko for, at en afgørelse fra en kompetent myndighed i en konkret sag ikke er blevet vedtaget i overensstemmelse med disse rettigheder, må det således ikke lægge denne afgørelse til grund for vedtagelsen af restriktive foranstaltninger i henhold til fælles holdning 2001/931 uden at foretage en yderligere vurdering. Som jeg anførte i mit forslag til afgørelse Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran: »Eftersom Rådets egen afgørelse om indefrysning af midler skal respektere disse rettigheder, hvis den skal kunne modstå en anfægtelse ved Unionens retsinstanser, mener jeg, at Rådet skal sikre sig, at det er tilfældet, inden det vedtager sin afgørelse«⁶¹. Under andre (mere normale) omstændigheder kan det formode, at de relevante grundlæggende rettigheder er overholdt, og kan således lægge denne afgørelse til grund for opførelsen af en person eller gruppe på listen i henhold til artikel 2, stk. 3.

64. Som følge heraf kan det vedrørende afgørelser fra en kompetent myndighed i en *medlemsstat* være tilstrækkeligt, at Rådet i sin begrundelse henviser til den afgørelse, det har lagt til grund, og redegør for, hvorfor det er en afgørelse fra en kompetent myndighed som omhandlet i artikel 1, stk. 4, andet afsnit, i fælles holdning 2001/931. Ud fra denne begrundelse gøres den pågældende person eller gruppe herved bekendt med, at Rådet har handlet ud fra den formodning, at gældende grundlæggende rettigheder er blevet overholdt, og at der ikke forelå helt særlige omstændigheder, som gjorde, at det ikke kunne tage udgangspunkt i denne formodning. Såfremt Rådet var i besiddelse af oplysninger, der tydede på en faktisk risiko for, at grundlæggende rettigheder ikke er blevet respekteret, skal det godtgøre, at det har sikret sig, at de grundlæggende rettigheder er blevet overholdt, og tydeligt angive dette i begrundelsen.

65. Situationen er en anden, når Rådet beslutter at støtte sig på en afgørelse fra en kompetent myndighed i et *tredjeland*. Disse myndigheder er ikke bundet på samme måde som medlemsstaterne hvad angår beskyttelse af grundlæggende rettigheder, selv om deres retlige beskyttelse af grundlæggende rettigheder muligvis er mindst på samme niveau som det ved EU-retten sikrede. Rådet har selv anerkendt, at det skal sikre sig, at en afgørelse fra en myndighed i et tredjeland er blevet vedtaget under omstændigheder, hvor grundlæggende rettigheder blev beskyttet på et niveau, som mindst svarer til det i EU-retten gældende (vedrørende tilsvarende afgørelser fra myndigheder i medlemsstater).

66. Ud over en generel formodning om, at tredjelande overholder deres forpligtelser i henhold til folkeretten (som kan omfatte forpligtelser hvad angår menneskerettigheder), er der ikke grundlag for formodninger om niveauet for den beskyttelse af grundlæggende rettigheder, som er sikret i et tredjeland, og hvorvidt det »mindst svarer til« niveauet i Den Europæiske Union. Selv om de folkeretlige bestemmelser (herunder navnlig den europæiske menneskerettighedskonvention), som et tredjeland er bundet af, kan være en rettesnor, skal der også tages hensyn til den nationale ret. Det påhviler Rådet at kontrollere, om beskyttelsen af grundlæggende rettigheder er på et niveau, der mindst svarer til det EU-retlige niveau, og om der er forhold, som tyder på, at den pågældende afgørelse muligvis ikke er vedtaget i overensstemmelse med den relevante og gældende standard for beskyttelse.

60 – Udtalelse 2/13 af 18.12.2014 (EU:C:2014:2454, præmis 191 og den deri nævnte retspraksis). Jf. med hensyn til, hvad sådanne helt særlige omstændigheder kan være, dom af 5.4.2016, Aranyosi (C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, præmis 88-104).

61 – Jf. mit forslag til afgørelse Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:482, punkt 202).

67. Dette betyder efter min opfattelse, at Rådet har pligt til at undersøge, (i) hvilke nationale lovbestemmelser i det pågældende tredjeland der gælder for den relevante afgørelse (herunder folkeretlige bestemmelser, som er en del af den nationale ret); (ii) hvilke standarder og hvilket beskyttelsesniveau disse regler indeholder (herunder hvorvidt der er mulighed for administrativ kontrol eller domstolskontrol af afgørelsen, som sikrer den grundlæggende ret til effektiv domstolsbeskyttelse), og hvorvidt de svarer til den i EU-retten sikrede beskyttelse; og (iii) hvorvidt der er forhold, der tyder på, at den pågældende afgørelse muligvis ikke er vedtaget i overensstemmelse med den relevante og gældende standard for beskyttelse. I modsætning til Retten anser jeg det imidlertid ikke for nødvendigt, at Rådet systematisk kontrollerer, hvorvidt tredjelandet i praksis tilsidesætter sin lovgivning, der beskytter retten til forsvar og sikrer en effektiv domstolsbeskyttelse. Det er hverken nødvendigt eller tilstrækkeligt for at afgøre, hvorvidt Rådet i en konkret sag med rette kan støtte sig på en konkret afgørelse fra en kompetent myndighed.

68. Jeg er heller ikke enig i Rådets bekymring for risikoen for indblanding i et tredjelands politiske system og dets indsigelse om, at sådanne risici kunne undgås, hvis Rådet havde mulighed for at fremsætte erklæringer vedrørende det pågældende lands retssystem i forbindelse med en efterfølgende retslig procedure, navnlig i dets skriftlige indlæg, der er omhandlet i artikel 20, andet afsnit, i statuten for Domstolen⁶². Efter min opfattelse er Rådets vurdering begrænset til en kontrol af, at et tredjelands lovgivning svarer til EU-retten, og af garantierne i en konkret sag. Den har ikke til formål at kontrollere, hvorvidt et tredjeland overholder eventuelle folkeretlige regler, som det er bundet af, eller andre staters nationale regler. Desuden får den pågældende person eller gruppe kun kendskab til de overvejelser, som har foranlediget Rådet til at støtte sig på en afgørelse fra en myndighed i et tredjeland, såfremt Rådet anser tredjelands beskyttelsesniveau for at svare til beskyttelsesniveauet på EU-plan. Hvis denne vurdering munder ud i et negativt resultat, kan Rådet ikke støtte sig på afgørelsen fra tredjelands myndighed, og Rådets vurdering eller dele af den vil ikke blive forelagt den pågældende person eller gruppe eller blive gjort offentligt tilgængelig.

69. Af de samme grunde er der ikke noget grundlag for kun at anføre begrundelsen i de skriftlige indlæg, som indgives i forbindelse med retsforhandlingerne for Retten. Under alle omstændigheder indebærer pligten til at give en begrundelse en tilsvarende ret for den part, der er berørt af en bebyrdende retsakt, til at få en begrundelse. Denne ret kan ikke være afhængig af en forudgående anfægtelse af Rådets forordning ved Unionens retsinstanser. Denne ret giver den pågældende person mulighed for at få kendskab til de væsentlige elementer, der ligger til grund for den bebyrdende retsakt, og således mulighed for at anfægte denne retsakt, ikke omvendt⁶³.

70. Når denne vurdering er positiv, skal Rådet således i begrundelsen angive grundene til, at det har besluttet, at afgørelsen fra den kompetente myndighed i et tredjeland er truffet i overensstemmelse med standarder for beskyttelsen af grundlæggende rettigheder, der svarer til de standarder, som, i henhold til EU-retten, gælder for afgørelser truffet af medlemsstaternes myndigheder. Derfor er det ikke tilstrækkeligt med blot en henvisning til afgørelsen.

71. Det betyder ikke, at Rådet i begrundelsen skal anføre hele sin analyse og fremlægge en generel og fuldstændig evaluering af et tredjelands forfatnings- og strafferet og praksis. Det skal tydeligt anføre, hvorfor tredjelands lovgivning i den foreliggende sag, der involverer en bestemt afgørelse fra en kompetent myndighed, sikrer et tilsvarende niveau for beskyttelsen af i det mindste retten til forsvar og en effektiv domstolsbeskyttelse, og skal henvise til de retsgrundlag for rettighederne, som det har lagt til grund.

62 – Denne bestemmelse har følgende ordlyd: »Den skriftlige forhandling omfatter overgivelsen til parterne og til de institutioner i Unionen, hvis beslutninger omtvistes, af stævninger, indlæg, svarskrifter og erklæringer tillige med eventuelle replikker og duplikker samt af alle påberåbte bilag og aktstykker eller af bekræftede genparter deraf.«

63 – Jf. f.eks. Kadi II-dommen, præmis 100 og den deri nævnte retspraksis.

72. Til støtte for sit første anbringende sonderer Rådet tilsyneladende også mellem den afgørelse, hvorved det første gang opfører en person eller gruppe på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, og efterfølgende afgørelser, hvorved det opretholder dem på listen. Jeg skal komme nærmere ind på denne sondring i forbindelse med det andet anbringende. Af de grunde, som jeg gør rede for i den del af mit forslag til afgørelse⁶⁴, skal Rådet, når det støtter en beslutning om at opretholde en person eller gruppe på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, på en afgørelse fra en kompetent myndighed i et tredjeland, efter min opfattelse give en tilstrækkelig begrundelse for, at det har støttet sig på denne afgørelse.

73. Jeg mener derfor ikke, at Retten begik en fortolkningsmæssig fejl, da den fastslog, at Rådet ikke angav nogen bedømmelse af det niveau af sikkerhed for retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, der er indeholdt i den indiske lovgivning, og at en simpel henvisning til sektioner i lovbestemmelser og til en periodisk revision fra den indiske indenrigsminister ikke er tilstrækkelig. Denne konklusion ændres ikke af den omstændighed, at Retten efter min opfattelse begik en fejl, i det omfang den anførte, at Rådet generelt er forpligtet til i praksis og i teori at undersøge et tredjelands egentlige anvendelse af sin lovgivning om beskyttelse af retten til forsvar og til en effektiv domstolsbeskyttelse.

74. Det første anbringende må således forkastes.

Det andet anbringende

Indledning

75. Rådets andet anbringende vedrører først og fremmest de grunde, som Rådet kan støtte sig på for at opretholde en person eller gruppe på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, og kravet om, at disse grunde skal indgå i begrundelsen. Til støtte for dette anbringende har Rådet i det væsentlige fremført tre argumenter: (i) Retten lagde med urette til grund, at Rådet regelmæssigt skal fremlægge nye begrundelser for, at den pågældende part fortsat skal være genstand for restriktive foranstaltninger; (ii) Retten begik en fejl ved at fastslå, at Rådet ikke må støtte sig på offentligt tilgængelige oplysninger, som ikke indgår i en afgørelse fra en kompetent myndighed, og (iii) Retten besluttede med urette at annullere den anfægtede afgørelse med den begrundelse, at Rådet ikke kunne støtte sig på offentligt tilgængelige oplysninger.

76. Jeg skal behandle disse argumenter et ad gangen.

Skal Rådet regelmæssigt give nye begrundelser for, at en gruppe fortsat er genstand for restriktive foranstaltninger?

77. Jeg er enig med Rådet i, at det, når det beslutter at opretholde en person eller gruppe på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, ikke altid har pligt til at give nye begrundelser (i form af nye forhold, som er nævnt i en afgørelse fra en kompetent myndighed, eller en ny afgørelse fra en sådan myndighed vedrørende forhold, som Rådet tidligere har lagt til grund) for opretholdelsen af den pågældende part på listen. Dette kan nogle gange være påkrævet, men ikke nødvendigvis altid.

64 – Jf. navnlig punkt 86-96 nedenfor.

78. Grundlaget for opførelsen på listen i henhold til artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 er, at der er truffet en afgørelse af en kompetent myndighed »over for de omhandlede personer, grupper og enheder, hvad enten der er indledt en undersøgelse eller en retsforfølgelse for en terrorhandling eller forsøg på at begå, deltage i eller lette gennemførelsen af en sådan handling, baseret på seriøse og troværdige beviser eller indicier, eller der er afsagt dom for sådanne handlinger«. Beviserne skal bestå af præcise oplysninger eller forhold.

79. Den oprindelige opførelse er således baseret på afgørelser vedrørende forhold i fortiden. Funktionen af en henvisning til en national afgørelse er at »[...] [søge] at sikre, at Rådets beslutning træffes på et tilstrækkeligt faktisk grundlag, der gør det muligt for Rådet at fastslå tilstedeværelsen af en fare for, at den berørte person i mangel af vedtagelsen af hæmmende foranstaltninger vil fortsætte sin involvering i terroraktiviteter»⁶⁵. Dens funktion består i at »påvise tilstedeværelsen af seriøse og troværdige beviser eller indicier for den berørte persons involvering i terroraktiviteter, der af de nationale myndigheder anses for pålidelige»⁶⁶. I forbindelse med den indledende opførelse på listen anvendes disse afgørelser således til at vurdere risikoen for fremtidige terroraktiviteter eller involvering heri⁶⁷. Det er ikke begrundet at indefryse midler til (terror)handlinger, når der ikke (længere) er en risiko for, at sådanne handlinger vil finde sted.

80. På grundlag af denne vurdering skal Rådet derefter afgøre, hvor niveauet for beskyttelsen mod denne risiko skal være, og vurdere, hvorvidt en bestemt person eller gruppe udgør en sådan risiko (eventuelt selv om den pågældende ikke har begået terrorhandlinger i et stykke tid)⁶⁸. Dette begrundes så anvendelsen af forebyggende foranstaltninger. Vurderingen af risikoen i en konkret sag skal baseres på de forhold og oplysninger, der indgår i afgørelserne fra kompetente myndigheder. Henset til det system i to niveauer, der ligger til grund for fælles holdning 2001/931, er disse afgørelser det eneste grundlag for at påvise, at det er berettiget at opføre en person, enhed eller gruppe på listen. Rådet skal kontrollere, hvorvidt afgørelsen som omhandlet i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 er tilstrækkelig præcis til for det første at identificere den pågældende person eller gruppe og for det andet at godtgøre en mulig kobling (som omhandlet i denne fælles holdnings artikel 1, stk. 2) mellem den pågældende person eller gruppe og terrorhandlinger som defineret i artikel 1, stk. 3. Rådet skal også tage hensyn til tidspunktet for både afgørelsens vedtagelse og de omstændigheder, den vedrører, for at afgøre, hvorvidt der består en aktuel (og muligvis fremtidig) risiko for terrorisme, som begrundes vedtagelsen af restriktive foranstaltninger.

81. Selv om Rådet har skønsmagende beføjelser til at vurdere risikoen for terrorisme, fastsætte beskyttelsesniveauet og vælge midlerne til at imødegå denne risiko, kan Rådet følgelig kun opføre personer, grupper og enheder på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, hvis der er tilstrækkelige grunde til at fastslå, at disse personer, grupper og enheder udviser den krævede forbindelse til terrorhandlinger eller -aktiviteter. Det udøver således et skøn i forbindelse med undersøgelsen af afgørelserne fra kompetente myndigheder og de forhold og beviser, som de er baseret på. Fælles holdning 2001/931 bestemmer imidlertid ikke, at Rådet selv har beføjelse til at udføre efterforskning eller foretage undersøgelser i forbindelse med den første afgørelse om opførelse på listen⁶⁹. Rådet har således ikke nogen skønsmagende beføjelse til at vælge grundlaget for at konstatere, at opførelsen er berettiget. Dette grundlag skal findes i afgørelser fra kompetente myndigheder.

65 – Al-Aqsa-dommen, præmis 81. Jf. også præmis 68.

66 – Al-Aqsa-dommen, præmis 104.

67 – Jf. desuden Rettens dom i PMOI-sagen, præmis 110.

68 – Rettens dom i PMOI-sagen, præmis 112. Det følger desuden, at fraværet af en afgørelse fra en kompetent myndighed ikke kan begrundes i, at det er mindre sandsynligt, at en person eller gruppe vil begå terrorhandlinger og derfor være genstand for afgørelser fra kompetente myndigheder, når den pågældende (allerede) er opført på listen i henhold til artikel 2, stk. 3.

69 – Al-Aqsa-dommen, præmis 69.

82. I henhold til artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931 skal listen i henhold til artikel 2, stk. 3, underkastes en fornyet gennemgang med regelmæssige mellemrum (mindst en gang hvert halve år). Formålet med denne fornyede gennemgang er at sikre, at det stadig er berettiget at opretholde en person eller gruppe på listen. Det fremgår ikke, hvilke grunde der kan berettigge hertil, og hvad de skal være baseret på.

83. Grundene til (dvs. grundlaget for) først at opføre og derefter opretholde en person eller gruppe på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, skal efter min opfattelse være de samme: Personer, enheder og grupper må kun opretholdes på denne liste, for så vidt som risikoen for terrorhandlinger og -aktiviteter og deres involvering heri fortsat består. Begrundelsen for, at systemet i forbindelse med denne liste består af to niveauer, er uændret, uanset hvor længe en person eller gruppe bliver stående på listen. Efter at en person eller en gruppe er opført på listen for første gang, kan det med andre ord ikke forudsættes, at den pågældendes opførelse på listen er berettiget, medmindre og indtil denne anmoder om at blive fjernet fra listen og fremlægger dokumentation for nye forhold, som understøtter denne anmodning.

84. Rådet skal i stedet udføre en kontrolfunktion. Det er Rådet, som i forbindelse med sin fornyede gennemgang skal kontrollere, hvorvidt der stadig er faktiske forhold og beviser, som berettiger opførelsen på listen. I Al-Aqsa-dommen fastslog Domstolen, at det spørgsmål, som har betydning ved undersøgelsen af opretholdelsen af en person eller gruppe på listen, er »[...] hvorvidt den faktuelle situation har ændret sig på en sådan måde siden opførelsen af denne persons navn på listen eller siden den foregående fornyede gennemgang, at den ikke længere tillader at drage den samme konklusion angående personens involvering i terroraktiviteter«⁷⁰. Det, der betyder noget, er således, hvorvidt der er fremkommet nye forhold eller beviser, eller hvorvidt de kompetente nationale myndigheders vurdering af den pågældende parts involvering i (finansieringen af) terrorisme er blevet ændret⁷¹. Andetsteds i den nævnte dom omtalte Domstolen spørgsmålet om, hvorvidt der var indicier, »som tydede på, at den faktuelle situation eller de nationale myndigheders vurdering af denne havde ændret sig [...] hvad angår sagsøgerens involvering i finansieringen af terroraktiviteter«⁷².

85. Jeg fortolker disse præmisser i Al-Aqsa-dommen således, at de især fokuserer på, hvad der kan forårsage, at Rådet fjerner en person eller gruppe fra listen i henhold til artikel 2, stk. 3. En kompetent myndighed kan således beslutte, at en person eller en gruppe, i lyset af nye forhold eller beviser, ikke længere er involveret i finansiering af terrorisme. Eller Rådet kan eventuelt selv blive opmærksom på forhold, som medfører, at det revurderer sin tidligere afgørelse og muligvis fjerner en person eller gruppe fra listen i henhold til artikel 2, stk. 3.

86. I den foreliggende sag er det spørgsmål, som rejses med det andet anbringende, spørgsmålet, hvorvidt Rådet skal fremlægge nye grunde (og anføre dem i begrundelsen) til at *opretholde* en person eller gruppe på listen i henhold til artikel 2, stk. 3. Der kan efter min opfattelse ikke på den ene side være en streng og fast regel, som kun giver Rådet ret til at opretholde en person eller en gruppe på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, hvis der foreligger afgørelser fra kompetente myndigheder, der er truffet, eller som Rådet har fået kendskab til, efter den første eller foregående opførelse på listen. På den anden side vil de(n) første afgørelse(r), der anvendes som grundlag for den første opførelse på listen, ikke altid være tilstrækkelig(e).

87. Hvorvidt en ny afgørelse fra en kompetent myndighed er påkrævet og derfor skal medtages i begrundelsen, vil afhænge af flere faktorer.

70 – Al-Aqsa-dommen, præmis 82.

71 – Al-Aqsa-dommen, præmis 83.

72 – Al-Aqsa-dommen, præmis 111. Jf. også præmis 90.

88. Når Rådet vedtager en afgørelse i henhold til artikel 1, stk. 6, *uden* at støtte sig på en ny afgørelse fra en kompetent myndighed, skal det sikre sig, at den afgørelse fra en kompetent myndighed, som det tidligere støttede sig på ved vedtagelsen af enten den første afgørelse eller en efterfølgende afgørelse om at opretholde en person eller gruppe på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, fortsat er tilstrækkeligt grundlag for at godtgøre, at dette er berettiget. På grundlag af de forhold og beviser, der ligger til grund for den kompetente myndigheds tidligere afgørelse(r) (selv hvis disse afgørelser efterfølgende blev ophævet af grunde uden forbindelse til disse forhold og beviser, som godtgør involvering i terrorhandlinger eller -aktiviteter⁷³), skal Rådet således vise, at de forhold og beviser, som de(n) (første eller tidligere) afgørelse(r) fra den kompetente myndighed var baseret på, fortsat begrundes dets vurdering, nemlig at den pågældende person eller gruppe udgør en risiko for terrorisme, hvorfor forebyggende foranstaltninger er berettigede. Kort sagt skal risikoen og det heraf følgende behov for forebyggende foranstaltninger stadig være til stede.

89. Eftersom afgørelser fra kompetente myndigheder nødvendigvis vedrører forhold, der går forud for disse afgørelser, følger det heraf, at jo længere tid der går mellem disse forhold og afgørelser på den ene side og den nye afgørelse om at opretholde en person eller gruppe på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, på den anden, desto større er Rådets pligt til nøje, under den fornyede gennemgang, at kontrollere, hvorvidt dets konklusion stadig gyldigt kan baseres på denne afgørelse og de forhold, der understøtter den⁷⁴. Såfremt den kompetente myndigheds afgørelser er blevet fornyet eller forlænget, skal Rådet kontrollere, på hvilket grundlag dette er sket. Følgelig kan Rådets analyse ikke være helt identisk med den analyse, der blev foretaget ved vedtagelsen af en tidligere afgørelse i henhold til artikel 1, stk. 6, på grundlag af den samme afgørelse fra en kompetent myndighed. I det mindste er det nødvendigt at tage hensyn til den tid, der er gået. Dette skal også afspejles i begrundelsen.

90. Såfremt den person eller gruppe, der er berørt af en bebyrdende retsakt, har forelagt Rådet oplysninger som reaktion på enten den tidligere afgørelse om opførelse på listen eller begrundelsen vedrørende den næste afgørelse om opførelse, skal Rådet også tage hensyn til disse oplysninger⁷⁵ og i sin begrundelse for den nye opførelsesafgørelse redegøre for, hvorfor disse oplysninger ikke ændrer ved dets vurdering.

91. Når der foreligger en ny relevant afgørelse fra en kompetent myndighed, og Rådet har kendskab til denne, skal Rådet derefter kontrollere, hvilke forhold og beviser der ligger til grund for denne afgørelse, og hvorvidt den kan anvendes til at godtgøre, at det fortsat er berettiget at opretholde en person eller gruppe på listen i henhold til artikel 2, stk. 3. I denne henseende vil Rådets ansvar (bl.a. hvad angår dets begrundelse) være forskelligt afhængigt af, om den nationale afgørelse blot fornyer eller forlænger den tidligere afgørelse fra den kompetente myndighed, som Rådet tidligere støttede sig på, eller om det er en helt ny afgørelse, eventuelt fra en anden kompetent myndighed eller (muligvis en anden) medlemsstat, der er baseret på andre forhold og beviser.

92. Jeg har allerede redegjort for, hvad jeg anser for at være betingelserne for, at en person eller gruppe kan blive opført på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, på grundlag af en afgørelse fra en kompetent myndighed i et tredjeland⁷⁶. Det samme synspunkt gælder hvad angår afgørelser efter artikel 1, stk. 6. Såfremt tidligere opførelsesafgørelser allerede var baseret på en eller flere afgørelser fra tredjelande, og Rådet tidligere har godtgjort, at disse betingelser er opfyldt, skal Rådet efter min opfattelse ikke anføre alle disse forhold og beviser igen i den nye begrundelse, når det fortsat lægger disse afgørelser til grund. Rådet skal snarere redegøre for, for det første hvorfor disse afgørelser på det tidspunkt, hvor det besluttes, om en person eller gruppe skal opretholdes på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, stadig godtgør, at det er berettiget at opretholde denne person eller gruppe på listen, og for det andet hvorfor det stadig er overbevist om, at disse afgørelser blev vedtaget ifølge standarder for beskyttelsen

73 – Dette var tilfældet i Al-Aqsa-dommen, præmis 83-90.

74 – Jf. vedrørende en anden form for sanktion, analogt, Kadi II-dommen, præmis 156.

75 – Jf. desuden mit forslag til afgørelse Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:482, punkt 89).

76 – Jf. punkt 60-73 ovenfor.

af grundlæggende rettigheder, som mindst svarer til de standarder, der i henhold til EU-retten gælder for afgørelser truffet af myndigheder i medlemsstaterne. Når Rådet støtter sig på en ny afgørelse fra det samme tredjeland, vil spørgsmålet om, hvorvidt Rådet skal anføre de relevante forhold og beviser igen, afhænge af, hvordan den nye afgørelse er i forhold til den tidligere afgørelse. Under alle omstændigheder skal Rådet imidlertid godtgøre, at betingelserne for, at personer eller grupper kan opføres på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, på grundlag af en sådan afgørelse, fortsat er opfyldt.

93. I den foreliggende sag er det korrekt, at Retten tilsyneladende (i den appellerede doms præmis 175-177) krævede, at Rådet fremlagde nyere nationale afgørelser og henviste til begrundelsen for disse afgørelser, uden at den først havde undersøgt, hvorvidt Rådet havde godtgjort, at det fortsat var berettiget at opretholde LTTE på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, på grundlag af de eksisterende afgørelser fra kompetente myndigheder, som det tidligere havde støttet sig på.

94. Når disse præmisser sammenholdes med den appellerede doms præmis 196, fremgår det imidlertid klart, at Retten også fandt, at Rådet nøjedes med at citere de oprindelige nationale afgørelser fra kompetente myndigheder og uden videre havde angivet, at de stadig var gældende. For så vidt angår de konkrete handlinger, som det henviste til (der havde fundet sted *efter* disse afgørelser), støttede Rådet sig desuden ikke på afgørelser fra kompetente myndigheder. Under disse omstændigheder burde afgørelser fra kompetente myndigheder, som blev lagt til grund, åbenbart have været forskellige fra og nyere end de oprindelige afgørelser, som Rådet henviste til. Retten anerkendte, at nyere afgørelser blev nævnt i forbindelse med gennemførelsesforordning nr. 790/2014, men fastslog, at Rådet ikke havde redegjort for, om disse afgørelser faktisk undersøgte og lagde de konkrete handlinger, som Rådet henviste til, til grund. I den appellerede doms præmis 204 gjorde Retten det endnu mere klart, at Rådet ikke kunne begrunde opretholdelsen af en person eller gruppe på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, på grundlag af nye terrorhandling, uden at disse handlinger havde været genstand for en prøvelse foretaget af og en afgørelse truffet af en kompetent myndighed.

95. Eftersom der ikke fandtes nogen ny eller anden afgørelse fra en kompetent myndighed vedrørende den liste over terrorhandling, som Rådet havde henvist til som et tilfredsstillende grundlag for at hævde, at det var berettiget at opføre LTTE på listen, kunne Retten efter min opfattelse på denne baggrund med rette fastslå, at Rådet ikke kunne støtte sig på en liste over terrorangreb, som denne organisation blev beskyldt for at have udført, uden at disse forhold fremgik af afgørelser fra kompetente myndigheder.

Må Rådet støtte sig på oplysninger, der hidrører fra åbne kilder, når det beslutter at opretholde en gruppe på listen i henhold til artikel 2, stk. 3?

96. Det følger af min konklusion, hvorefter Rådet i forbindelse med sin beslutning om at opretholde LTTE på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, ikke kunne støtte sig på en liste over terrorangreb, som LTTE var blevet beskyldt for at have udført, uden at disse forhold fremgik af afgørelser fra kompetente myndigheder, at Rådet i princippet (heller) ikke må støtte sig på offentligt tilgængelige oplysninger om nye angreb som grundlag for at godtgøre, at det er begrundet at opretholde en person, enhed eller gruppe på listen i henhold til artikel 2, stk. 3.

97. Rådets andet argument til støtte for dets andet anbringende rejser spørgsmålet om, hvorvidt der er undtagelser fra dette princip. Må Rådet lægge forhold og beviser, der er fundet andre steder end i afgørelser fra kompetente myndigheder, til grund for beslutningen om at opretholde en person eller gruppe på listen i henhold til artikel 2, stk. 3?

98. Efter min opfattelse må dette spørgsmål besvares benægtende.

99. Et grundlæggende kendetegn ved det system i to niveauer, som ligger til grund for fælles holdning 2001/931, er, at Rådet ikke selv må finde frem til forhold, som derefter kan danne grundlag for at underlægge en person eller gruppe forebyggende EU-foranstaltninger. Det har heller ikke de nødvendige undersøgelsesmæssige beføjelser til at gøre dette⁷⁷. Det kan derimod kun opføre en person eller gruppe på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, når det fremgår af sagsakterne, at der er truffet en afgørelse af en national judiciel myndighed og, under visse betingelser, en administrativ myndighed. Dette krav findes for at sikre, at en person eller gruppe kun opføres på listen på et tilstrækkeligt solidt faktisk grundlag⁷⁸. Det forudsættes på den ene side, at afgørelser fra disse myndigheder, i overensstemmelse med national ret, påviser eller foretager en fornyet gennemgang af og stadfæster tilstedeværelsen af seriøse og troværdige beviser eller indicier for, at en person eller gruppe er involveret i terrorhandlinger eller -aktiviteter. På den anden side nyder den pågældende person eller gruppe den grundlæggende ret til forsvar og en effektiv domstolsbeskyttelse hvad angår disse afgørelser.

100. Som jeg ser det, er denne begrundelse lige så relevant i forbindelse med afgørelsen om opretholdelse af en person eller gruppe på listen i henhold til artikel 2, stk. 3. En sådan afgørelse skal træffes på et tilstrækkeligt solidt faktisk grundlag. Hvis det var tilladt Rådet selv at finde beviser eller indicier på (tidligere eller fremtidig) involvering i terrorhandlinger og -aktiviteter, som Rådet anså for at være omfattet af artikel 1, stk. 2 og 3, i fælles holdning 2001/931, ville det medføre forskelsbehandling mellem på den ene side personer eller grupper, som opretholdes på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, på grundlag af afgørelser fra kompetente myndigheder, og på den anden side personer eller grupper, som opretholdes på denne liste på grundlag af forhold, som Rådet havde fundet frem til på eget initiativ (selv om Rådet også i et vist omfang støttede sig på afgørelser fra kompetente myndigheder). Den sidstnævnte kategori ville herved have færre rettigheder til en retfærdig rettergang og effektiv domstolsbeskyttelse med hensyn til de forhold, som Rådet havde fundet frem til. De ville kun kunne anlægge sag ved Unionens retsinstanser for at anfægte de faktiske konstateringer, som Rådet havde foretaget. Inden for systemet i to niveauer er det derimod i princippet muligt at anfægte både afgørelsen fra den kompetente myndighed på nationalt plan og Rådets opførelsesafgørelse på EU-plan. Hvis Rådet kunne støtte sig direkte på sådanne oplysninger eller forhold, ville det således risikere at fratage den pågældende person eller gruppe den grundlæggende ret til at få prøvet en bebyrdende afgørelse ved en national domstol (hvorimod en person eller gruppe ville have denne ret, når der forelå en afgørelse fra en kompetent myndighed). Det ville i stedet udelukkende tilkomme Unionens retsinstanser at foretage denne prøvelse. Rådet kan således ikke opføre en person eller gruppe på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, fordi det har en avisartikel, hvor der står, at »han har gjort det«, eller »han sagde, han havde gjort det«. En sådan afgørelse kan ikke opfylde betingelserne i fælles holdning 2001/931. Den er heller ikke i overensstemmelse med retsstatsprincippet.

101. Det kan muligvis indvendes, at det er for formalistisk og rigoristisk at fastholde, at Rådet ikke må støtte sig på belastende oplysninger, som er umiddelbart offentligt tilgængelige. Jeg mener ikke, at denne indvending kan tages til følge.

102. Jeg skal minde om, at en opførelse på listen har meget alvorlige konsekvenser. Midler og andre finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer indefrys. »Indefrysning af pengemidler, andre finansielle aktiver og økonomiske ressourcer« betyder [...] »hindring af enhver bevægelse, overførsel, ændring og brug af eller omgang med midler på en hvilken som helst måde, der vil føre til enhver ændring med hensyn til omfang, beløb, placering, ejerforhold, besiddelse, art og bestemmelse eller en hvilken som helst anden ændring, som vil gøre det muligt at anvende de pågældende midler, herunder

77 – Al-Aqsa-dommen, præmis 69.

78 – Al-Aqsa-dommen, præmis 68.

porteføljeforvaltning»⁷⁹. Når en person, enhed eller gruppe opføres på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, suspenderes den pågældendes normale økonomiske liv. Når der er sådanne konsekvenser, synes det ikke urimeligt at insistere på, at de anvendte procedurer skal være rigoristiske og overholde de grundlæggende rettigheder til forsvar og effektiv domstolsbeskyttelse.

103. Endvidere er det vanskeligt at forestille sig, nøjagtig hvordan man skulle opstille en undtagelse fra princippet om, at Rådet ikke må henvise til oplysninger om nye angreb, der er offentligt tilgængelige, som grundlag for at godtgøre, at det er berettiget at opretholde en person, gruppe eller gruppe på listen i henhold til artikel 2, stk. 3. Hvor skal man sætte grænsen? Er et enkelt »sikkert« bevis nok, eller hvor mange enkeltbeviser kræves der, hvis ét ikke er nok? Har en offentlig erklæring fra en kendt, navngivet talsmand for gruppen (forudsat at en sådan person findes), som udtrykkeligt påtager sig ansvaret for et angreb, den nødvendige bevisværdi? Kan den samme bevisværdi tillægges en offentlig erklæring fra en person, som hævder at tale på gruppens vegne? Hvordan ville man se på det, hvis der var avisartikler, som tydede på, at den person, der udførte angrebet (og som døde under gerningen, så han ikke kan forhøres), angiveligt er blevet »inspireret« af gruppen eller »har svoret troskab« til den. Gør dette gruppen ansvarlig nok til, at dens navn bør opretholdes på listen i henhold til artikel 2, stk. 3?

104. Det er naturligvis uundgåeligt, at Rådet under normale omstændigheder vil få oplysninger om personers eller grupper (mulige) involvering i terrorhandlinger og -aktiviteter. Oplysningerne kan stamme fra offentlige eller private kilder. Den pligt til loyalt samarbejde, som ligger til grund for systemet i to niveauer i fælles holdning 2001/931, kræver, at Rådet informerer medlemsstaterne om oplysninger og beviser, som det får kendskab til, og som det anser for at kunne være relevante for kompetente myndigheder. Ganske vist indeholder fælles holdning 2001/931 ikke som sådan et krav om, at medlemsstaterne, når de modtager sådanne oplysninger fra Rådet, straks skal tage de nødvendige skridt til, at en kompetent myndighed udarbejder en ny formel afgørelse om de forhold og personer, som Rådets oplysninger vedrører. Når det er sagt, vil den samme pligt til loyalt samarbejde imidlertid – i mine øjne – forpligte medlemsstaterne til på behørig vis at reagere på en anmodning fra Rådet om en vurdering af de meddelte oplysninger. Når Rådet foretager sin halvårslige fornyede gennemgang, vil det åbenbart i sådanne tilfælde skulle afsætte tilstrækkelig tid til at anmode om og modtage et svar fra de(n) pågældende medlemsstat(er) vedrørende de oplysninger, det har fremsendt. Dette synes at være en acceptabel pris at betale for at sikre overholdelsen af de grundlæggende rettigheder til forsvar og en effektiv domstolsbeskyttelse.

105. Jeg er også i tvivl om, hvordan processen ville fungere i praksis, hvis det var tilladt Rådet at støtte sig på grunde, der var baseret på forhold og beviser, som stammede fra andre kilder end afgørelser fra kompetente myndigheder.

106. Lad os antage, at Rådet er i besiddelse af oplysninger fra en pålidelig eller original (offentlig eller privat) kilde, der angiveligt indeholder eller henviser til en erklæring fra den pågældende person eller gruppe om, at denne erkender (tidligere eller fremtidig) involvering i terrorhandlinger eller -aktiviteter, som Rådet anser for at være omfattet af artikel 1, stk. 2 og 3, i fælles holdning 2001/931. Rådet kunne højst, på grundlag af disse oplysninger, træffe en foreløbig konklusion om, at den rådede over et tilstrækkeligt solidt faktisk grundlag for at beslutte, at det stadig var berettiget at opretholde den pågældende person eller gruppe på listen i henhold til artikel 2, stk. 3 (uanset om der forelå relevante afgørelser fra kompetente myndigheder). Rådet ville i så fald skulle anføre disse oplysninger og forhold i den begrundelse, som meddeles den part, der er berørt af den bebyrdende retsakt, før den vedtager en efterfølgende beslutning som omhandlet i artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931⁸⁰. Er det sandsynligt i praksis, at den pågældende part udtrykkeligt ville acceptere de (bebyrdende) forhold, som Rådet forelagde den pågældende? Dette ville imidlertid være det eneste grundlag for, at Rådet

79 – Artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2580/2001.

80 – Kadi II-dommen, præmis 113 og den deri nævnte retspraksis.

gyldigt kunne enten (i) støtte sig på disse forhold, når der ikke forelå en (tidligere eller ny) afgørelse fra en kompetent myndighed, eller (ii) kombinere disse forhold med en tidligere afgørelse fra en kompetent myndighed, som det tidligere havde støttet sig på. Jeg må indrømme, at jeg nærer en vis skepsis med hensyn til, om den pågældende person eller gruppe ville have interesse i at give Rådet en så belejlig udtrykkelig bekræftelse.

107. Jeg kan derfor ikke tilslutte mig en regel, som ville tillade Rådet at støtte sig på »forhold«, som er offentligt tilgængelige, og beviser på disse, som stammer fra avisartikler eller internettet, for at opretholde en person eller gruppe på listen i henhold til artikel 2, stk. 3. Et forholds offentlige karakter og den omstændighed, at beviser for dette er offentligt tilgængelige, er som sådan et utilstrækkeligt grundlag for at acceptere en undtagelse fra det overordnede princip om, at Rådet skal støtte sig på afgørelser fra kompetente myndigheder. Endelig skal jeg fremhæve, at mit synspunkt alene gælder for afgørelser, hvorved Rådet *opretholder* en person eller gruppe på listen i henhold til artikel 2, stk. 3. Rådet er ikke underlagt de samme begrænsninger i sine afgørelser vedrørende *jernelse* af en person eller gruppe fra denne liste.

108. Jeg mener derfor også, at det andet argument til støtte for det andet anbringende bør forkastes.

Kunne Retten med føje annullere de anfægtede foranstaltninger?

109. Med sit sidste argument til støtte for det andet anbringende har Rådet i det væsentlige gjort gældende, at hvis det ikke kunne støtte sig på oplysninger, der hidrører fra åbne kilder, skulle konklusionen have været, at der ikke var nogen ændringer i den faktuelle situation, og at det derfor kunne opretholde LTTE på listen. Hvis dette er korrekt, burde Retten følgelig ikke have annulleret de anfægtede forordninger på grund af bl.a. dens afvisning af at lade Rådet henvise til oplysninger, der hidrører fra åbne kilder.

110. Jeg deler ikke dette synspunkt.

111. For det første annullerede Retten de anfægtede forordninger, for så vidt som de vedrører LTTE, fordi Rådet tilsidesatte *både* artikel 1 i fælles holdning 2001/931 og begrundelsespligten.

112. For det andet kan jeg ikke acceptere den tankegang, der ligger bag Rådets argument om, at det, fordi der ikke kan tages hensyn til de nyere handlinger, der er dokumenteret i aviserne, kan konkluderes, at der ikke er sket nogen ændring i den faktiske situation, og at LTTE derfor kan opretholdes på listen i henhold til artikel 2, stk. 3. Jeg har allerede redegjort for grunden til, at jeg ikke mener, der er grundlag for at formode, at det er berettiget at opretholde en persons eller gruppes opførelse på listen, indtil den faktiske situation er ændret på en sådan måde, at der er (positive) grunde til at fjerne denne person eller gruppe fra listen. Den faktiske situation ændrer sig nødvendigvis med tiden. Selv i de tilfælde, hvor der ikke foreligger andre eller nyere afgørelser fra en kompetent myndighed (vedrørende andre forhold), skal Rådet alligevel foretage en fornyet gennemgang og tage stilling til, hvorvidt der på grundlag af forholdene og beviserne i den afgørelse, som det tidligere har støttet sig på, stadig er en risiko for involvering i terrorhandlinger og derfor grundlag for opførelse på listen. Dette indebærer også, at Rådet i den foreliggende sag skulle redegøre for, hvorfor 2001 UK proscription order stadig var tilstrækkeligt grundlag for dets afgørelse, og Retten skulle have behandlet dette argument. Rettens konklusioner vedrørende 2001 UK proscription order er genstand for Rådets tredje anbringende.

Konklusion

113. Følgelig mener jeg, at det andet anbringende må forkastes.

Det tredje anbringende

114. Rådet har med sit *tredje anbringende* gjort gældende, at Retten begik en fejl ved ikke at fastslå, at opførelsen af LTTE på listen kunne opretholdes på grundlag af 2001 UK proscription order. Rådet havde over for Retten gjort gældende, at denne afgørelse var tilstrækkeligt i sig selv.

115. Rådets første argument i denne henseende er, at Retten allerede i tidligere tilfælde har medgivet, at 2001 UK proscription order udgjorde en afgørelse fra en kompetent myndighed som omhandlet i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931⁸¹. Dette er korrekt (og er åbenbart heller ikke bestridt), og Retten henviste rent faktisk, i den appellerede doms præmis 120, til denne retspraksis og medgav, at 2001 UK proscription order var en afgørelse fra en kompetent myndighed. Den appellerede doms præmis 205 og 206, hvortil Rådet har henvist til støtte for dette argument, vedrører rent faktisk Rettens stillingtagen til Rådets henvisning til handlinger som grundlag for dets afgørelse om opretholdelse af LTTE på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, som *ikke* havde været genstand for en afgørelse fra en kompetent myndighed.

116. Rådets andet argument er, at Retten, i den appellerede doms præmis 206-208, fejlagtigt fastslog, at Rådet ikke kunne støtte sig på 2001 UK proscription order uden at have adgang til de forhold og afgørelser, der lå til grund for denne afgørelse. Efter min opfattelse var dette ikke, hvad Retten fastslog. I de nævnte præmisser behandlede Retten et argument fremført af Rådet og Kommissionen vedrørende grundene til, at begrundelserne i de anfægtede forordninger ikke henviser til konkrete afgørelser fra kompetente myndigheder, der har prøvet og lagt de handlinger til grund, som Rådet støttede sig på i indledningen af begrundelsen (dvs., som Retten formulerer det, en række voldshandlinger, som Rådet har hentet fra aviserne og internettet og tilskrevet LTTE). De to institutioner gjorde gældende, at LTTE kunne og burde have anfægtet de restriktive foranstaltninger på nationalt plan. Retten afviste disse argumenter af følgende grunde: (i) Rådet skal, når det anvender terrorhandling som faktisk grundlag for sin egen afgørelse, i begrundelsen til sin afgørelse angive de afgørelser fra kompetente nationale myndigheder, der konkret har prøvet og fundet disse terrorhandlinger bevist⁸²; (ii) disse argumenter bekræftede, at Rådet i virkeligheden havde støttet sig på oplysninger, som det havde hentet fra aviserne og internettet⁸³, og (iii) disse argumenter peger på, at de nationale afgørelser, som Rådet støttede sig på, ikke behøvede at være baseret på en specifik terrorhandling, så længe den berørte part ikke havde indgivet nogen indsigelse⁸⁴. I modsætning til, hvad Rådet har hævdet, er der intet i disse præmisser (og bestemt ikke i præmis 206), der tyder på, at Retten krævede, at Rådet skulle have kendskab til alle de forhold og oplysninger, som Home Secretary støttede sit forbud mod LTTE på.

117. Rådets argument med hensyn til, om en part som LTTE har pligt til at få afgørelsen prøvet ved nationale retter, skal også forstås i denne sammenhæng. Disse argumenter er imidlertid uden relevans for Rådets tredje anbringende, som i det væsentlige vedrører den omstændighed, at Retten ikke afgjorde, at de anfægtede forordninger under alle omstændigheder var gyldige, fordi de var baseret på 2001 UK proscription order.

118. Det ligger implicit i Rådets tredje anbringende, at Retten, idet den efter at have tiltrådt LTTE's første anbringende, udelukkende for så vidt det vedrørte de indiske myndigheder, og forkastet Rådets påberåbelse af handlinger, som ikke havde været genstand for afgørelser fra kompetente myndigheder, ikke desto mindre burde have fastslået, at 2001 UK proscription order udgør tilstrækkeligt grundlag for de anfægtede forordninger. Som følge heraf ville mangler i forbindelse med de øvrige grunde ikke kunne begrunde en annulatio af disse forordninger.

81 – Navnlig Rettens dom i PMOI-sagen, præmis 144.

82 – Den appellerede doms præmis 206.

83 – Den appellerede doms præmis 207.

84 – Den appellerede doms præmis 208.

119. Retten søger med sine konklusioner vedrørende de afgørelser fra nationale myndigheder, som de anfægtede forordninger henviste til (således bl.a. 2001 UK proscription order), i det væsentlige at besvare spørgsmålet om, hvorvidt de handlinger, som Rådet tilskrev LTTE i første og andet afsnit i begrundelsen til de anfægtede forordninger – som, Retten fastslog, var den faktuelle begrundelse, der har haft en afgørende rolle i Rådets bedømmelse⁸⁵ – var genstanden for disse afgørelser. Det kunne de naturligvis ikke være, eftersom afgørelserne var truffet, inden de handlinger, der var foreholdt LTTE, blev begået⁸⁶.

120. Skønt Retten accepterede, at Rådet i begrundelsen til gennemførelsesforordning nr. 83/2011 til nr. 125/2014 citerede de oprindelige nationale afgørelser (navnlig 2001 UK proscription order), fastslog den, at Rådet kun havde angivet, at disse afgørelser stadig var gældende⁸⁷.

121. Retten drog ingen udtrykkelige konklusioner heraf. Mens Rådet ikke har ret i sin indsigelse om, at Retten begik en retlig fejl ved at fastslå, at 2001 UK proscription order ikke, eller ikke længere, kunne udgøre en gyldig afgørelse fra en kompetent myndighed, er det således mindre klart, hvorvidt Retten rent faktisk undlod at behandle spørgsmålet (som tydeligvis var forelagt den på grundlag af LTTE's argumenter til støtte for dens fjerde, femte og sjette anbringende, sammenholdt med det andet anbringende) om, hvorvidt Rådet i mindre grad baserede de anfægtede forordninger på afgørelser fra kompetente myndigheder end på en liste over handlinger, som Rådet direkte tilskrev LTTE⁸⁸.

122. Det tredje anbringende ville muligvis kunne forkastes på det grundlag, at Retten, eftersom den annullerede de anfægtede forordninger, stiltiende må have fastslået, at 2001 UK proscription order ikke kunne udgøre et uafhængigt og tilstrækkeligt grundlag for de anfægtede forordninger, når der blev set bort fra de indiske afgørelser og de forskellige handlinger efter vedtagelsen af den indledende afgørelse, som Rådet tilskrev LTTE uden at henvise til afgørelser fra kompetente myndigheder.

123. Efter min opfattelse er denne fortolkning af den appellerede dom imidlertid for gavmild. Jeg er enig med Rådet i, at Retten efter at have fastslået, at nogle af de anførte grunde ikke kunne begrunde afgørelsen om opretholdelse af LTTE på listen og derfor burde annulleres, skulle have fortsat med udtrykkeligt at undersøge de øvrige grunde og kontrolleret, om en af disse grunde var tilstrækkeligt i sig selv til at støtte afgørelsen⁸⁹. Kun hvis disse andre grunde heller ikke var tilstrækkeligt udførlige og konkrete til at danne grundlag for opførelsen, kunne de anfægtede forordninger annulleres. Retten undlod imidlertid at drage denne konklusion. Rettens begrundelse var i det væsentlige begrænset til den konstatering, at Rådet havde nøjedes med at citere de tidligere nationale afgørelser og anført, at de stadig var gyldige. Derfor bør det tredje anbringende tiltrædes, og Rettens afgørelse bør ophæves.

124. Heldigvis er den foreliggende sag moden til påkendelse, hvorved Domstolen, i henhold til artikel 61, stk. 1, andet punktum, i statuten for Domstolen, selv kan træffe endelig afgørelse i sagen. I forbindelse med det femte og det sjette anbringende gjorde LTTE gældende, at begrundelsen til de anfægtede forordninger var ufuldstændig. Denne begrundelse gjorde det ikke muligt for organisationen at tilrettelægge et effektivt forsvar og for Domstolen at prøve disse forordninger.

125. Jeg har ovenfor i dette forslag til afgørelse redegjort for, hvorfor Retten efter min opfattelse med føje fastslog, at Rådet i forbindelse med sin afgørelse om opretholdelse af LTTE på listen i henhold til artikel 2, stk. 3, ikke (i sin begrundelse) kunne støtte sig på (i) afgørelser fra myndigheder i tredjelande uden at angive grundene til, at det vurderede, at disse afgørelser var truffet i overensstemmelse med standarder for beskyttelsen af grundlæggende rettigheder, der svarer til de standarder, som i henhold til EU-retten gælder for afgørelser fra myndigheder i medlemsstaterne, og (ii) forskellige nye handlinger,

85 – Den appellerede doms præmis 202.

86 – Den appellerede doms præmis 195.

87 – Den appellerede doms præmis 196.

88 – Jf. den appellerede doms præmis 155.

89 – Dom Kala Naft, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis.

som ikke var blevet vurderet og afklaret i afgørelser fra kompetente myndigheder. Tilbage står derfor spørgsmålet om, hvorvidt det var tilstrækkeligt, at Rådet i begrundelsen til de anfægtede forordninger anførte, enten at de oprindelige afgørelser fra de kompetente myndigheder, navnlig 2001 UK proscription order, fortsat var gyldige, eller at der var vedtaget en afgørelse fra en kompetent myndighed.

126. Af de grunde, som jeg allerede har redegjort for⁹⁰, var dette efter min opfattelse ikke tilstrækkeligt. Jeg konkluderer derfor, at de anfægtede foranstaltninger må annulleres af denne grund. Under disse omstændigheder er det ufornuddent, at Domstolen behandler LTTE's øvrige anbringender fremsat i første instans.

Forslag til afgørelse

127. På baggrund af det ovenfor anførte foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- »– Rådet for Den Europæiske Union gives medhold i sin appel.
- Rettens dom i de forenede sager T-208/11 og T-508/11 ophæves.
 - 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 foranstaltninger vedrørte Liberation Tigers of Tamil Eelam.
 - Rådet bærer i henhold til artikel 138, stk. 3, og artikel 184, stk. 1, i Domstolens procesreglement sine egne omkostninger og betaler to tredjedele af de omkostninger, der er afholdt af Liberation Tigers of Tamil Eelam i appelsagen.
 - Liberation Tigers of Tamil Eelam bærer i henhold til artikel 138, stk. 3, og artikel 184, stk. 1, i Domstolens procesreglement sine øvrige omkostninger i appelsagen.
 - Rådet bærer i henhold til artikel 138, stk. 1, og artikel 184, stk. 1, i Domstolens procesreglement sine egne omkostninger og betaler to tredjedele af de omkostninger, der er afholdt af Liberation Tigers of Tamil Eelam i første instans.
 - Den franske og den nederlandske regering samt Det Forenede Kongeriges regering og Europa-Kommissionen bærer i henhold til artikel 140, stk. 1, og artikel 184, stk. 1, i Domstolens procesreglement deres egne omkostninger.«

90 – Jf. punkt 77-91 ovenfor.