



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

26. juli 2017\*

»Appel – fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – bekæmpelse af terrorisme – restriktive foranstaltninger truffet over for visse personer og enheder – indefrysning af midler – fælles holdning 2001/931/FUSP – artikel 1, stk. 4 og 6 – forordning (EF) nr. 2580/2001 – artikel 2, stk. 3 – opretholdelse af en organisation på listen over personer, grupper og enheder, som er involveret i terrorhandlinger – betingelser – retsgrundlag for afgørelserne om indefrysning af midler – afgørelse truffet af en kompetent myndighed – begrundelsespligt«

I sag C-79/15 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 20. februar 2015,

**Rådet for Den Europæiske Union** ved B. Driessen, G. Étienne og M. Bishop, som befuldmægtigede,

appellant,

støttet af:

**Den Franske Republik** ved D. Colas, F. Fize og G. de Bergues, som befuldmægtigede,

intervenient i appelsagen,

de øvrige parter i appelsagen:

**Hamas**, Doha (Qatar), ved advocate L. Glock,

sagsøger i første instans,

**Europa-Kommissionen** ved F. Castillo de la Torre, M. Konstantinidis og R. Tricot, som befuldmægtigede,

intervenient i første instans,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene L. Bay Larsen, T. von Danwitz (refererende dommer), J.L. da Cruz Vilaça og M. Vilaras samt dommerne J. Malenovský, E. Levits, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Vajda, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe og C. Lycourgos,

\* Processprog: fransk.

generaladvokat: E. Sharpston,

justitssekretær: fuldmægtig V. Giacobbo-Peyronnel,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. maj 2016,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 22. september 2016,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Rådet for Den Europæiske Union har ved sin appel nedlagt påstand om ophævelse af den dom, der blev afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 17. december 2014, Hamas mod Rådet (T-400/10, EU:T:2014:1095, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten annullerede:
  - Rådets afgørelse 2010/386/FUSP af 12. juli 2010 (EUT 2010, L 178, s. 28), Rådets afgørelse 2011/70/FUSP af 31. januar 2011 (EUT 2011, L 28, s. 57), Rådets afgørelse 2011/430/FUSP af 18. juli 2011 (EUT 2011, L 188, s. 47) om ajourføring af listen over personer, grupper og enheder, som er omfattet af artikel 2, 3 og 4 i fælles holdning 2001/931/FUSP om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme (EUT 2011, L 188, s. 47), Rådets afgørelse 2011/872/FUSP af 22. december 2011 (EUT 2011, L 343, s. 54), Rådets afgørelse 2012/333/FUSP af 25. juni 2012 (EUT 2012, L 165, s. 72), Rådets afgørelse 2012/765/FUSP af 10. december 2012 (EUT 2012, L 337, s. 50), Rådets afgørelse 2013/395/FUSP af 25. juli 2013 (EUT 2013, L 201, s. 57), Rådets afgørelse 2014/72/FUSP af 10. februar 2014 (EUT 2014, L 40, s. 56) og Rådets afgørelse 2014/483/FUSP af 22. juli 2014 (EUT 2014, L 217, s. 35), der ajourførte og i givet fald ændrede listen over personer, grupper og enheder, som er omfattet af artikel 2, 3 og 4 i fælles holdning 2001/931/FUSP om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme, og som henholdsvis ophævede afgørelse 2011/430, 2011/872, 2012/333, 2012/765, 2013/395 og 2014/72, samt
  - Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 610/2010 af 12. juli 2010 (EUT 2010, L 178, s. 1), Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 83/2011 af 31. januar 2011 (EUT 2011, L 28, s. 14) Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 687/2011 af 18. juli 2011 (EUT 2011, L 188, s. 2), Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 1375/2011 af 22. december 2011 (EUT 2011, L 343, s. 10), Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 542/2012 af 25. juni 2012 (EUT 2012, L 165, s. 12), Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 1169/2012 af 10. december 2012 (EUT 2012, L 337, s. 2), Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 714/2013 af 25. juli 2013 (EUT 2013, L 201, s. 10), Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 125/2014 af 10. februar 2014 (EUT 2014, L 40, s. 9) og Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 790/2014 af 22. juli 2014 (EUT 2014, L 217, s. 1) 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 henholdsvis gennemførelsesforordning (EU) nr. 1285/2009, 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

(herefter samlet »de omtvistede retsakter«), for så vidt som disse retsakter vedrører Hamas, herunder Hamas-Izz al-Din al-Qassem (herefter »Hamas«).

## Retsforskrifter

### *De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 1373 (2001)*

- 2 Den 28. september 2001 vedtog De Forenede Nationers Sikkerhedsråd resolution 1373 (2001), hvori der fastlægges strategier til bekæmpelse af terrorisme med alle midler og navnlig bekæmpelse af finansiering af terrorisme. Resolutionens punkt 1, litra c), bestemmer bl.a., at alle stater straks skal indefryse midler og andre finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer tilhørende personer, som begår eller forsøger at begå terrorhandlinger eller fremmer eller medvirker til begåelsen heraf, enheder, der ejes eller kontrolleres af disse personer, samt personer og enheder, der handler på vegne af eller efter instruks fra disse personer og enheder.
- 3 Nævnte resolution fastsætter ikke en liste over personer, som disse restriktive foranstaltninger skal anvendes på.

## *EU-retten*

### *Fælles holdning 2001/931/FUSP*

- 4 Med henblik på gennemførelsen af nævnte resolution 1373 (2001) vedtog Rådet den 27. december 2001 fælles holdning 2001/931/FUSP om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme (EFT 2001, L 344, s. 93).
- 5 Artikel 1 i denne fælles holdning bestemmer:

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

[...]

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

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

[...]

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

***Forordning (EF) nr. 2580/2001***

- 6 Idet Rådet fandt, at en forordning var nødvendig for at gennemføre de foranstaltninger, der er beskrevet i fælles holdning 2001/931, på fællesskabsplan, vedtog det forordning (EF) nr. 2580/2001 af 27. december 2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme (EFT 2001, L 344, s. 70).
- 7 Forordningens artikel 2 fastsætter:
- »1. Med forbehold af artikel 5 og 6
- a) indefryses alle midler, andre finansielle aktiver og økonomiske ressourcer, der tilhører, ejes eller besiddes af fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, som er opført på den i stk. 3 omhandlede liste
- b) må der hverken direkte eller indirekte stilles pengemidler, andre finansielle aktiver og økonomiske ressourcer til rådighed for eller til gavn for de fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, som er opført på den i stk. 3 omhandlede liste.
2. Det er forbudt at levere finansielle tjenesteydelser til eller til gavn for de fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, som er opført på den i stk. 3, omhandlede liste, jf. dog artikel 5 og 6.
3. Rådet udarbejder, reviderer og ændrer med enstemmighed den liste over personer, grupper og enheder, som denne forordning finder anvendelse på, i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 1, stk. 4, 5 og 6, i fælles holdning 2001/931/FUSP. Listen omfatter:
- i) fysiske personer, som begår eller søger at begå eller at deltage i eller fremme enhver form for terrorhandling
- ii) juridiske personer, grupper eller enheder, som begår eller søger at begå eller at deltage i eller fremme enhver form for terrorhandling
- iii) juridiske personer, grupper eller enheder, som ejes eller kontrolleres af en eller flere af de fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, der henvises til under nr. i) og ii); eller
- iv) fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, som handler på vegne af eller under ledelse af en eller flere af de fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, der henvises til under nr. i) og ii).«

**Twistens baggrund og de omtvistede retsakter**

- 8 Den 27. december 2001 vedtog Rådet fælles holdning 2001/931, forordning nr. 2580/2001 og afgørelse 2001/927/EF om opstilling af den liste, der er omhandlet i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 (herefter »den anfægtede liste«) (EFT 2001, L 344, s. 83). Opførelsen af Hamas var indeholdt i de lister, der blev vedlagt som bilag til fælles holdning 2001/931 og afgørelse 2001/927.
- 9 Den nævnte opførelse er blevet opretholdt ved senere retsakter fra Rådet, bl.a. ved de omtvistede retsakter.
- 10 I begrundelsen til disse retsakter har Rådet beskrevet Hamas som værende en terrorgruppe og redegjort for en række terrorhandling, som sidstnævnte angiveligt skulle have begået siden 2005. Desuden har Rådet bl.a. henvist til en afgørelse, der blev truffet af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland i 2001, og til to afgørelser truffet samme år af myndighederne i USA.

Det Forenede Kongeriges afgørelse er en afgørelse fra Secretary of State for the Home Departement (indenrigsministeren) om forbud mod Hamas, som ansås for en organisation, der var involveret i terrorhandlinger. Afgørelserne fra myndighederne i USA udgøres af en afgørelse fra regeringen, der kvalificerer Hamas som en udenlandsk terrororganisation i henhold til section 219 i US Immigration and Nationality Act, og i en afgørelse, der kvalificerer Hamas som en enhed, der udtrykkeligt er identificeret som en international terrorenhed, i henhold til præsidentielt dekret nr. 13224 (herefter samlet »afgørelserne fra myndighederne i USA«). Idet Rådet for så vidt angår den ovennævnte afgørelse fra Det Forenede Kongerige konstaterede, at denne var blevet gennemgået regelmæssigt af en national regeringskommission, og for så vidt angår afgørelserne fra myndighederne i USA om, at disse kunne gøres til genstand for administrativ eller retslig kontrol, fandt Rådet, at disse afgørelser var blevet truffet af kompetente myndigheder som omhandlet i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931. Endelig konstaterede Rådet, at de nævnte afgørelser stadig var gældende, og fandt, at begrundelsen for opførelsen af Hamas på den omtvistede liste fortsat var gyldig.

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

- 11 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 12. september 2010 anlagde Hamas et søgsmål med påstand om annullation af afgørelse 2010/386 og gennemførelsesforordning nr. 610/2010. Idet disse retsakter successivt er blevet ophævet og erstattet ved de i nærværende doms præmis 1 anførte retsakter fra Rådet af januar, juli og december 2011, af juni og december 2012, af juli 2013 samt af februar og juli 2014, har Hamas successivt tilpasset sine oprindelige påstande, således at enheden med sit søgsmål ligeledes har nedlagt påstand om annullation af de sidstnævnte retsakter, for så vidt som disse vedrører den.
- 12 Til støtte for sin påstand om annullation af de i nærværende doms præmis 1 anførte retsakter fra Rådet af juli 2010 og januar 2011 anførte Hamas fire anbringender, der henholdsvis vedrører en tilsidesættelse af retten til forsvar, et åbenbart urigtigt skøn, en tilsidesættelse af ejendomsretten og en tilsidesættelse af begrundelsespligten. Til støtte for sin påstand om annullation af de retsakter fra Rådet, der blev vedtaget mellem juli 2011 og juli 2014, og som er anført i nærværende doms præmis 1 (herefter samlet »de retsakter, som Rådet vedtog mellem juli 2011 og juli 2014«), anførte Hamas otte anbringender, der henholdsvis vedrører en tilsidesættelse af artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931, fejl for så vidt angår realiteten af de faktiske omstændigheder, et urigtigt skøn for så vidt angår denne enheds karakter af terrorgruppe, en utilstrækkelig hensyntagen til udviklingen af situationen »som følge af den tid, der er gået«, en tilsidesættelse af princippet om ikke-indblanding, en tilsidesættelse af begrundelsespligten, en tilsidesættelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse samt en tilsidesættelse af ejendomsretten.
- 13 Retten tiltrådte det fjerde og det sjette anbringende, der var blevet anført til prøvelse af de retsakter, som Rådet vedtog mellem juli 2011 og juli 2014, og annullerede på dette grundlag de omtvistede retsakter, for så vidt som disse vedrørte Hamas.

### **Parternes påstande**

- 14 Rådet har nedlagt følgende påstande:
  - Den appellerede dom ophæves.
  - Domstolen træffer endelig afgørelse vedrørende de spørgsmål, der er genstand for denne appel.
  - Hamas tilpligtes at betale de omkostninger, som Rådet har afholdt i første instans og i forbindelse med nærværende appel.

- 15 Hamas har nedlagt påstand om, at appellen forkastes. Subsidiært har Hamas for det tilfælde, at Domstolen træffer endelig afgørelse vedrørende de spørgsmål, der er genstand for denne appel, nedlagt påstand om, at Domstolen tager samtlige anbringender og påstande, der er blevet anført eller nedlagt under sagen for Retten, til følge. Hamas har ligeledes nedlagt påstand om, at Rådet tilpligtes at betale de omkostninger, som Hamas har afholdt i første instans og i forbindelse med nærværende appel.
- 16 Europa-Kommissionen har interveneret til støtte for de påstande, som Rådet har nedlagt under appelsagen.
- 17 Den Franske Republik har nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves, at Domstolen træffer endelig afgørelse om de spørgsmål, der er genstand for appellen, og at Rådet frifindes.

## **Om appellen**

### ***Om det første anbringende***

#### ***Parternes argumenter***

- 18 Med sit andet anbringende, der bl.a. vedrører den appellerede doms præmis 101, 103, 109-111, 121, 125-127 og 141, har Rådet for det første gjort gældende, at den nævnte dom hviler på en urigtig forudsætning om, at Rådet med jævne mellemrum skal give nye begrundelser for at opretholde Hamas på den omtvistede liste. Da de nationale afgørelser, som begrundede den oprindelige opførelse af Hamas på denne liste, ikke var blevet annulleret eller trukket tilbage, og da der ikke forelå andre forhold, der talte for, at denne enhed skulle fjernes fra den nævnte liste, havde Rådet ret til opretholde Hamas på den omtvistede liste alene på grundlag af de nationale afgørelser, der havde begrundet den oprindelige opførelse af denne enhed på listen.
- 19 For det andet har Rådet gjort gældende, at Retten med urette afviste anvendelsen af oplysninger hidrørende fra offentlige kilder med henblik på de periodiske fornyede gennemgange. Rådet er af den opfattelse, at det i denne henseende skal kunne støtte sig på andre forhold end nationale afgørelser, for så vidt som der ofte ikke foreligger nogen national afgørelse truffet efter den oprindelige opførelse af en person eller enhed på den omtvistede liste. Rettens ræsonnement er i strid med det formål om bekæmpelse af terrorisme, som er omhandlet i fælles holdning 2001/931.
- 20 Kommissionen og Den Franske Republik har interveneret til støtte for Rådets argumentation, idet de bl.a. har fremhævet den sondring, der foretages i fælles holdning 2001/931, mellem på den ene side den i denne fælles holdnings artikel 1, stk. 4, omhandlede oprindelige opførelse af en enhed på den omtvistede liste og på den anden side de efterfølgende fornyede gennemgange, der er fastsat i artikel 1, stk. 6, i den nævnte fælles holdning.
- 21 Hamas er derimod af den opfattelse, at Rådet med urette har hævdet, at opretholdelsen af enheden på den omtvistede liste kunne foretages alene på grundlag af de nationale afgørelser, der begrundede den oprindelige opførelse af enheden på denne liste. Rådets påstand om, at Retten fejlagtigt afviste brugen af oplysninger hidrørende fra offentlige kilder, er i strid med artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931, således som Domstolen fortolkede denne bestemmelse i dom af 15. november 2012, Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa (C-539/10 P og C-550/10 P, EU:C:2012:711), der med henblik på at sikre beskyttelsen af de pågældende personer eller enheder, og henset til den omstændighed, at Den Europæiske Union ikke har midler til selv at efterforske, kræver, at de af Unionen pålagte restriktive foranstaltninger er støttet på forhold, der er blevet kontrolleret i den konkrete sag, og som er anført i afgørelser fra kompetente nationale myndigheder. Henset til, hvor

alvorlige indvirkninger restriktive foranstaltninger har for de berørte personer eller enheder, finder dette krav ligeledes anvendelse på den fornyede gennemgang, der er foreskrevet i artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931.

- 22 De vanskeligheder med at råde over nye afgørelser fra kompetente nationale myndigheder, der er opstået som følge af forbuddet mod Hamas i Det Forenede Kongerige, og den indefrysning af midler, som myndighederne i USA vedtog over for enheden, rejser ikke tvivl om Rådets forpligtelse til alene at støtte sig på faktiske omstændigheder, der er blevet vurderet af sådanne myndigheder. Disse vanskeligheder kan desuden løses ved at anmode, såfremt der opstår behov herfor, en kompetent national myndighed om at tage stilling til en bestemt faktisk omstændighed, der kan udgøre en terrorhandling.

### *Domstolens bemærkninger*

- 23 Det første appelanbringende vedrører de betingelser, hvorunder Rådet i forbindelse med den fornyede gennemgang af opførelsen af en person eller enhed på den omtvistede liste, som påhviler det i medfør af artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931, kan opretholde denne person eller denne enhed på den nævnte liste. Med henblik på at fastlægge disse betingelser skal artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931 fortolkes under hensyntagen til bl.a. dens sammenhæng med den nævnte fælles holdnings artikel 1, stk. 4, som regulerer betingelserne for den oprindelige opførelse af den pågældende person eller enhed på den nævnte liste.
- 24 Hvad angår de oprindelige afgørelser om indefrysning af midler har Domstolen fastslået, at ordlyden af artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 henviser til den afgørelse, som er truffet af en national myndighed, ved at kræve, at der foreligger præcise oplysninger eller forhold i sagsakterne, som viser, at der er truffet en sådan afgørelse. Det tilsigtes med dette krav at sikre, at når Unionen ikke har midler til selv at udføre efterforskning vedrørende en persons eller en enheds involvering i terrorhandlinger, bliver Rådets afgørelse om den oprindelige opførelse af den ene eller den anden på den omtvistede liste truffet på et tilstrækkeligt faktisk grundlag, der gør det muligt for Rådet at fastslå tilstedeværelsen af en fare for, at den berørte person eller enhed i mangel af vedtagelsen af hæmmende foranstaltninger vil fortsætte sin involvering i terroraktiviteter (jf. i denne retning 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, præmis 69, 79 og 81).
- 25 Hvad derimod angår de efterfølgende afgørelser om indefrysning af midler fremgår det af Domstolens praksis, at det spørgsmål, som har betydning ved undersøgelsen af opretholdelsen af en person eller en enhed på den omtvistede liste, er, hvorvidt den faktuelle situation har ændret sig på en sådan måde siden opførelsen af denne person eller denne enhed på listen eller siden den foregående fornyede gennemgang, at den ikke længere tillader at drage den samme konklusion angående personens eller enhedens involvering i terroraktiviteter (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, præmis 82).
- 26 I det foreliggende tilfælde fastslog Retten i den appellerede doms præmis 101 og 125, at listen over de terrorhandlinger, som Hamas angiveligt skulle have begået siden 2005, og som er indeholdt i begrundelsen til de omtvistede retsakter, har haft en afgørende betydning for Rådets opretholdelse af indefrysningen af Hamas' midler. I den appellerede doms præmis 110 og 127 fastslog Retten, at enhver henvisning til en ny terrorhandling, som Rådet indfører i sin begrundelse i forbindelse med en fornyet gennemgang i henhold til artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931, skal have været genstand for en prøvelse og en national afgørelse truffet af en kompetent myndighed. Idet Retten bl.a. i den appellerede doms præmis 109 og 131 fastslog, at Rådet ikke havde støttet sine påstande vedrørende de terrorhandlinger, som Hamas angiveligt havde begået siden 2005, på sådanne afgørelser, men på oplysninger, som det havde fået fra pressen og internettet, annullerede den derfor de omtvistede retsakter.

– Om det første anbringendes første led

- 27 Med det første anbringendes første led har Rådet gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, da den fastslog, at Rådet regelmæssigt skulle fremlægge nye begrundelser for at opretholde Hamas på den omtvistede liste, og at Rådet, eftersom der ikke forelå forhold, der talte for at fjerne denne enhed fra listen, ikke kunne opretholde enheden på den nævnte liste alene på grundlag af de nationale afgørelser, som begrundede den oprindelige opførelse af Hamas.
- 28 Således som det bl.a. fremgår af den appellerede doms præmis 119, fastslog Retten i det mindste implicit, at Det Forenede Kongeriges afgørelse og/eller afgørelserne fra myndighederne i USA ikke i sig selv udgjorde et tilstrækkeligt grundlag for at opretholde Hamas på den omtvistede liste.
- 29 Det skal i denne henseende bemærkes, at det fremgår af den retspraksis, der er anført i nærværende doms præmis 25, at Rådet i forbindelse med en fornyet gennemgang i henhold til artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931 kan opretholde den pågældende person eller enhed på den omtvistede liste, hvis det konkluderer, at risikoen for, at denne er involveret i terrorhandlinger, der begrundede dennes oprindelige opførelse på listen, fortsat foreligger. Opretholdelsen af en person eller en enhed på den omtvistede liste udgør således i det væsentlige en forlængelse af den oprindelige opførelse.
- 30 I forbindelse med kontrollen af, om risikoen for den pågældende persons eller enheds involvering i terroraktiviteter fortsat foreligger, skal der tages behørigt hensyn til den videre skæbne for den nationale afgørelse, der har tjent som grundlag for den oprindelige opførelse af denne person eller denne enhed på den omtvistede liste, navnlig om denne nationale afgørelse bliver ophævet eller trukket tilbage som følge af nye faktiske omstændigheder eller forhold eller som følge af, at den kompetente nationale myndigheds vurdering har ændret sig.
- 31 Når dette er sagt, forholder det sig i det foreliggende tilfælde således, at spørgsmålet opstår, om opretholdelsen af den nationale afgørelse, der har tjent som grundlag for den oprindelige opførelse på den omtvistede liste, i sig selv er tilstrækkelig til at opretholde den pågældende person eller enhed på denne liste.
- 32 I denne henseende bemærkes, at såfremt den omstændighed alene, at den nationale afgørelse, der har tjent som grundlag for den oprindelige opførelse, fortsat er gældende, i lyset af den forløbne tid og udviklingen af de faktiske omstændigheder i den konkrete sag ikke længere gør det muligt at fastslå, at der fortsat består en risiko for, at den pågældende person eller enhed er involveret i terroraktiviteter, er Rådet forpligtet til at støtte opretholdelsen af denne person eller enhed på listen på en ajourført vurdering af situationen, idet Rådet herved skal tage hensyn til de seneste faktiske forhold, der godtgør, at risikoen fortsat foreligger (jf. analogt 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, præmis 156).
- 33 I det foreliggende tilfælde er der gået lang tid mellem på den ene side vedtagelsen af de nationale afgørelser, der tjente som grundlag for den oprindelige opførelse af Hamas på den omtvistede liste, og denne oprindelige opførelse, der begge fandt sted i 2001, og på den anden side vedtagelsen af de omtvistede retsakter i perioden mellem 2010 og 2014. Rådet var derfor forpligtet til at støtte opretholdelsen af Hamas på denne liste på nyere forhold, der godtgjorde, at risikoen for denne enheds involvering i terroraktiviteter fortsat bestod. I modsætning til det af Rådet anførte begik Retten derfor ikke nogen retlig fejl, da den – i det mindste implicit – fastslog, at afgørelserne fra myndighederne i USA og/eller Det Forenede Kongeriges afgørelse ikke i sig selv udgjorde et tilstrækkeligt grundlag med henblik på at støtte de omtvistede retsakter.
- 34 Det første anbringendes første led bør derfor forkastes.

*– Om det første anbringendes andet led*

- 35 Hvad angår det første appelanbringendes andet led har Rådet gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, da den bl.a. i den appellerede doms præmis 109, 110, 125-127 og 141 fastslog, at Rådet udelukkende skulle støtte sig på oplysninger, der var indeholdt i afgørelser fra kompetente nationale myndigheder, med henblik på at opretholde en person eller enhed på den omtvistede liste, og at Rådet havde tilsidesat såvel artikel 1 i fælles holdning 2001/931 som sin begrundelsespligt ved i den foreliggende sag at støtte sig på oplysninger hidrørende fra pressen og internettet.
- 36 Hvad for det første angår artikel 1 i fælles holdning 2001/931 skal det indledningsvis bemærkes, at der i denne artikel sondres mellem på den ene side den i denne artikels stk. 4 omhandlede oprindelige opførelse af en person eller enhed på den omtvistede liste og på den anden side den i artiklens stk. 6 omhandlede opretholdelse på denne liste af en person eller enhed, der allerede er opført herpå.
- 37 I overensstemmelse med artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 forudsætter den oprindelige opførelse af en person eller enhed på den omtvistede liste, at der foreligger en national afgørelse, som hidrører fra en kompetent myndighed, eller en afgørelse fra FN's Sikkerhedsråd, hvorved der er beordret sanktioner.
- 38 En sådan betingelse er derimod ikke fastsat i denne fælles holdnings artikel 1, stk. 6, hvoraf det fremgår, at »[n]avnene på personer og enheder, der er opført på listen i bilaget, underkastes med regelmæssige mellemrum og mindst en gang hvert halve år en fornyet gennemgang for at sikre, at det stadig er berettiget at bevare deres navne på listen«.
- 39 Denne sontring forklares ved den omstændighed, at opretholdelsen af en person eller enhed på listen om indefrysning af midler, således som det er blevet anført i nærværende doms præmis 29, i det væsentlige udgør en forlængelse af den oprindelige opførelse, og at den derfor forudsætter, at risikoen for den pågældende persons eller enheds involvering i terroraktiviteter fortsat består, således som denne risiko oprindeligt blev fastslået af Rådet på grundlag af den nationale afgørelse, der tjente som grundlag for denne oprindelige opførelse.
- 40 Skønt artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931 således kræver, at Rådet mindst en gang hvert halve år foretager »en fornyet gennemgang« for at sikre, at det fortsat er begrundet at »opretholde« en person eller enhed, der allerede er blevet opført på denne liste, på listen på grundlag af en national afgørelse truffet af en kompetent myndighed, opstiller bestemmelsen imidlertid ikke et krav om, at ethvert nyt forhold, som Rådet har påberåbt sig med henblik på at begrunde opretholdelsen af den pågældende person eller enhed på den omtvistede liste, har været genstand for en national afgørelse truffet af en kompetent myndighed efter den afgørelse, der tjente som grundlag for den oprindelige opførelse. Ved at opstille et sådant krav overførte Retten det krav om en sådan afgørelse, der er fastsat i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 alene med henblik på den oprindelige opførelse af en person eller enhed på den nævnte liste, til den fornyede gennemgang, der påhviler Rådet i henhold til artikel 1, stk. 6, i denne fælles holdning. Herved tilsidesatte Retten den sontring, der foreligger mellem den oprindelige opførelse af en person eller enhed på den omtvistede liste og den efterfølgende afgørelse, som består i at opretholde den pågældende person eller enhed på denne liste.
- 41 Det skal dernæst fastslås, at den af Retten anlagte fortolkning af artikel 1 i fælles holdning 2001/931 i det mindste implicit er støttet på den betragtning, hvorefter det enten forholder sig således, at de kompetente nationale myndigheder regelmæssigt vedtager afgørelser, der kan tjene som grundlag for den fornyede gennemgang, der påhviler Rådet i henhold til artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931, eller at Rådet råder over en mulighed for at anmode disse myndigheder om at vedtage sådanne afgørelser, såfremt der skulle opstå behov herfor.
- 42 Sidstnævnte betragtning finder imidlertid ingen støtte i EU-retten.

- 43 I denne henseende bemærkes for det første, at den omstændighed, at medlemsstaterne underretter Rådet om de afgørelser, som deres kompetente myndigheder træffer, og fremsender disse afgørelser til det, ikke indebærer, at disse myndigheder er forpligtet til regelmæssigt eller i det mindste, såfremt der skulle opstå behov herfor, at træffe afgørelser, der kan tjene som grundlag for disse fornyede gennemgange.
- 44 For det andet forholder det sig således, at når der ikke foreligger noget specifikt grundlag i forbindelse med det system med restriktive foranstaltninger, som er indført ved fælles holdning 2001/931, giver det princip om loyalt samarbejde, der er sikret ved artikel 4, stk. 3, TEU, ikke Rådet beføjelse til at forpligte medlemsstaternes kompetente myndigheder til, såfremt der skulle opstå behov herfor, at træffe nationale afgørelser, der kan tjene som grundlag for den fornyede gennemgang, der påhviler Rådet i henhold til artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931.
- 45 Det skal tværtimod bemærkes, at dette system ikke fastsætter nogen mekanisme, der kan gøre det muligt for Rådet, såfremt der skulle opstå behov herfor, at råde over nationale afgørelser, som er truffet efter den oprindelige opførelse af den pågældende person eller enhed på den omtvistede liste, med henblik på at foretage den fornyede gennemgang, der påhviler det i henhold til artikel 1, stk. 6, i den nævnte fælles holdning, og i forbindelse med hvilken Rådet er forpligtet til at kontrollere, om risikoen for denne persons eller denne enheds involvering i terroraktiviteter fortsat består. Når der ikke foreligger et sådant system, kan det ikke antages, at dette system kræver af Rådet kun at foretage denne fornyede gennemgang på grundlag af sådanne nationale afgørelser, idet de midler, som Rådet råder over i denne henseende, ville blive unødigt begrænset.
- 46 Endelig skal det fastslås, at i modsætning til det, som Retten fastslog i bl.a. den appellerede doms præmis 110, kan dens fortolkning af artikel 1 i fælles holdning 2001/931 heller ikke begrundes i behovet for at beskytte de pågældende personer eller enheder.
- 47 I denne henseende skal det bemærkes, at for så vidt angår den oprindelige opførelse på den omtvistede liste er den pågældende person eller enhed bl.a. beskyttet gennem muligheden for at påklage de nationale afgørelser, der har tjent som grundlag for denne opførelse, til de nationale domstole og for at anlægge sag ved Unionens retsinstanser til prøvelse af selve opførelsen.
- 48 Hvad angår de efterfølgende afgørelser om indefrysning af midler er den pågældende person eller enhed bl.a. beskyttet derved, at de har mulighed for at anlægge søgsmål til prøvelse af disse ved Unionens retsinstanser. De sidstnævnte skal navnlig efterprøve, om den i artikel 296 TEUF fastsatte begrundelsespligt for det første er overholdt, og dermed, om den anførte begrundelse er tilstrækkeligt præcis og konkret, og for det andet, om denne begrundelse er understøttet (jf. analogt 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, præmis 118 og 119, og af 28.11.2013, Rådet mod Fulmen og Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, præmis 64).
- 49 I denne sammenhæng skal det præciseres, at den pågældende person eller enhed i forbindelse med det søgsmål, vedkommende anlægger til prøvelse af sin opførelse på den omtvistede liste, kan bestride samtlige de forhold, hvorpå Rådet støtter sig med henblik på at godtgøre, at risikoen for den pågældendes involvering i terroraktiviteter fortsat består, uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt disse forhold hidrører fra en national afgørelse truffet af en kompetent myndighed eller fra andre kilder. I tilfælde af indsigelse tilkommer det Rådet at godtgøre, at de påståede omstændigheder er velbegrundede, og Unionens retsinstanser at efterprøve den materielle rigtighed heraf (jf. analogt 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, præmis 121 og 124, og af 28.11.2013, Rådet mod Fulmen og Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, præmis 66 og 69).

- 50 Det følger heraf, at Retten begik en retlig fejl, da den fastslog, at Rådet havde tilsidesat artikel 1 i fælles holdning 2001/931 ved i begrundelsen til de omtvistede retsakter at støtte sig på forhold, der hidrørte fra andre kilder end nationale afgørelser vedtaget af kompetente myndigheder.
- 51 Hvad for det andet angår den af Retten konstaterede tilsidesættelse af begrundelsespligten skal det bemærkes, at Rettens vurdering af, hvorvidt begrundelsen er tilstrækkelig, er undergivet Domstolens prøvelse i forbindelse med en appel (jf. 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, præmis 140 og den deri nævnte retspraksis).
- 52 I det foreliggende tilfælde fremgår det bl.a. af den appellerede doms præmis 141, at Retten for at konstatere tilsidesættelsen af begrundelsespligten udelukkende baserede sig på den omstændighed, at der for så vidt angår den i begrundelsen til de omtvistede retsakter indeholdte liste over terrorhandlinger, som Hamas angiveligt har begået siden 2005, ikke er nogen henvisning til nationale afgørelser hidrørende fra kompetente myndigheder. Rettens konstatering af en tilsidesættelse af begrundelsespligten udgør således den direkte følge af konstateringen af, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 1 i fælles holdning 2001/931, om hvilken det er blevet fastslået, at den er behæftet med en retlig fejl.
- 53 Følgelig bevirker den retlige fejl, som Retten begik i forbindelse med sin fortolkning af denne artikel 1, at Rettens konstatering af, at Rådet tilsidesatte begrundelsespligten, ligeledes er behæftet med en retlig fejl.
- 54 Da det første appelanbringendes andet led derfor skal tiltrædes, bør den appellerede dom på dette grundlag ophæves i det hele, uden at det er fornødent at udtale sig om det andet og det tredje appelanbringende.

### **Om søgsmålet for Retten**

- 55 I overensstemmelse med artikel 61, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, når den ophæver Rettens afgørelse, enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.
- 56 Da Retten ikke har udtalt sig om det fjerde og det sjette anbringende i det af Hamas anlagte søgsmål med påstand om annullation af de retsakter, som Rådet vedtog mellem juli 2011 og juli 2014, og da de øvrige anbringender, der er blevet anført for Retten, delvist rejser spørgsmål om bedømmelse af faktiske omstændigheder, finder Domstolen, at sagen ikke er moden til påkendelse og skal hjemvises til Retten, og at afgørelsen om sagsomkostningerne skal udsættes.

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

- 1) **Dommen afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 17. december 2014, Hamas mod Rådet (T-400/10, EU:T:2014:1095), ophæves.**
- 2) **Sagen hjemvises til Retten.**
- 3) **Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.**

Underskrifter