



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

20. juni 2019*

»Præjudiciel forelæggelse – 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 – afgørelse fra Rådet om opretholdelse af en organisation på listen over personer, grupper og enheder, der er involveret i terrorhandlinger – gyldighed«

I sag C-458/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Landgericht Saarbrücken (den regionale ret i første instans i Saarbrücken, Tyskland) ved afgørelse af 21. august 2015, indgået til Domstolen den 28. august 2015, i straffesagen mod

K.P.,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende formand for Femte Afdeling, og dommerne F. Biltgen (refererende dommer) og C. Vajda,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitssekretær: kontorchef D. Dittert,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 12. september 2018,

efter at der er afgivet indlæg af:

- K.P. ved Rechtsanwältin A. Golzem og A. Nagler,
- Rådet for Den Europæiske Union ved B. Driessen og J.-P. Hix, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved T. Ramopoulos og F. Erlbacher, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 24. januar 2019,

afsagt følgende

* Processprog: tysk.

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af:
 - Rådets afgørelse 2007/445/EF af 28. juni 2007 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 afgørelse 2006/379/EF og 2006/1008/EF (EUT 2007, L 169, s. 58)
 - Rådets afgørelse 2007/868/EF af 20. december 2007 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 afgørelse 2007/445/EF (EUT 2007, L 340, s. 100)
 - Rådets afgørelse 2008/583/EF af 15. juli 2008 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 afgørelse 2007/868/EF (EUT 2008, L 188, s. 21)
 - Rådets afgørelse 2009/62/EF af 26. januar 2009 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 afgørelse 2008/583/EF (EUT 2009, L 23, s. 25) og
 - Rådets forordning (EF) nr. 501/2009 af 15. juni 2009 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 afgørelse 2009/62/EF (EUT 2009, L 151, s. 14),

for så vidt som Liberation Tigers of Tamil Eelam (De Tamilske Tigre, herefter »LTTE«) ved disse retsakter er blevet opretholdt på den liste, der er omhandlet i artikel 2, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 2580/2001 af 27. december 2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme (EFT 2001, L 344, s. 70).

- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en straffesag mod K.P., som beskyldes for at have stillet midler til rådighed for LTTE i perioden mellem den 11. august 2007 og den 27. november 2009.

Retsforskrifter

Folkeretten

- 3 Den 28. september 2001 vedtog De Forenede Nationers Sikkerhedsråd resolution 1373 (2001), hvori der fastlagdes 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.
- 4 Nævnte resolution fastsætter ikke en liste over personer, som disse restriktive foranstaltninger skal anvendes på.

EU-retten

Fælles holdning 2001/931/FUSP

5 For at gennemføre resolution 1373 (2001) fra De Forenede Nationers Sikkerhedsråd vedtog Rådet for Den Europæiske Union den 27. december 2001 fælles holdning 2001/931/FUSP om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme (EFT 2001, L 344, s. 93).

6 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.«

7 Som bilag til fælles holdning 2001/931 er knyttet den »[f]ørste liste over personer, grupper og enheder som omhandlet i artikel 1 [...]«, der ikke omfatter LTTE. Bilaget har været genstand for flere revisioner.

8 LTTE blev opført på denne liste for første gang ved Rådets fælles holdning 2006/380/FUSP af 29. maj 2006 om ajourføring af fælles holdning 2001/931 og om ophævelse af fælles holdning 2006/231/FUSP (EUT 2006, L 144, s. 25).

Forordning nr. 2580/2001

9 Idet Rådet fandt, at en forordning var nødvendig for at gennemføre de i fælles holdning 2001/931 beskrevne foranstaltninger på EU-plan, vedtog det forordning nr. 2580/2001.

10 Denne forordnings artikel 2 fastsætter:

»1. Med forbehold af artikel 5 og 6

- a) indefrysес 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).«
- 11 Den 27. december 2001 vedtog Rådet afgørelse 2001/927/EF om opstilling af den liste, der er omhandlet i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 (EFT 2001, L 344, s. 83). LTTE fremgik ikke af denne liste.

Retsakterne vedrørende opførelsen af LTTE på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste

- 12 Ved afgørelse 2006/379/EF af 29. maj 2006 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af afgørelse 2005/930/EF (EUT 2006, L 144, s. 21) opførte Rådet for første gang LTTE på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste.
- 13 Opførelsen af LTTE på denne liste blev opretholdt ved Rådets afgørelse 2006/1008/EF af 21. december 2006 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 (EUT 2006, L 379, s. 123) og derefter ved de i hovedsagen omhandlede retsakter fra Rådet, dvs. afgørelse 2007/445, 2007/868, 2008/583 og 2009/62 samt forordning nr. 501/2009. Begrundelsen for hver af disse retsakter blev meddelt LTTE efter vedtagelsen heraf.

Tysk ret

- 14 § 34 i Außenwirtschaftsgesetz (lov om udenrigshandel og betalinger, herefter »AWG«) fastsatte i den affattelse, der fandt anvendelse mellem den 8. april 2006 og den 23. april 2009, følgende:

»[...]

(4) Med fængsel fra seks måneder til fem år straffes den, der

[...]

2. overtræder et i *Bundesanzeiger* offentliggjort og umiddelbart anvendeligt forbud mod eksport, salg, levering, tilrådighedsstillelse, videregivelse, udførelse af tjenesteydelser, investering, støtte eller omgåelse, der er fastsat i en retsakt fra De Europæiske Fællesskaber til gennemførelse af en økonomisk sanktion, som er vedtaget af Rådet for Den Europæiske Union inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

[...]

(6) Med fængsel i ikke under to år straffes den, der

[...]

2. erhvervsmæssigt eller som medlem af en bande, der er dannet med henblik på vedvarende at begå sådanne handlinger, begår en handling som omhandlet i stk. 1, 2 eller 4 i forening med et andet bandemedlem.

[...]«

15 AWG's § 34 havde i den affattelse, der fandt anvendelse mellem den 24. april 2009 og den 11. november 2010, følgende ordlyd:

»[...]

(4) Med fængsel fra seks måneder til fem år straffes den, der

[...]

2. overtræder et i *Bundesanzeiger* offentliggjort og umiddelbart anvendeligt forbud mod eksport, import, transit, overførsel, salg, levering, tilrådighedsstillelse, videregivelse, udførelse af tjenesteydelser, investering, støtte eller omgåelse, der er fastsat i en retsakt fra De Europæiske Fællesskaber til gennemførelse af en økonomisk sanktion, som er vedtaget af Rådet for Den Europæiske Union inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. [...]

[...]

(6) Med fængsel i ikke under to år straffes den, der

[...]

2. erhvervsmæssigt eller som medlem af en bande, der er dannet med henblik på vedvarende at begå sådanne handlinger, begår en handling som omhandlet i stk. 1, 2 eller 4 i forening med et andet bandemedlem.

[...]«

16 Som følge af en omarbejdning af AWG er disse bestemmelser nu i det væsentlige indeholdt i denne lovs § 18, stk. 1 og 8.

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 17 K.P.'s hjem blev ransaget inden for rammerne af en efterforskning rettet mod en tredjepart. De beslaglagte genstande omfattede kvitteringer på økonomiske donationer til LTTE og reklamebrochurer for et af sidstnævnte organiseret arrangement.
- 18 K.P., der var mistænkt for at være den lokale ansvarlige for tamilkoordinationskomitéen i regionen Saarland (Tyskland), blev af Staatsanwaltschaft Saarbrücken (anklagemyndigheden i Saarbrücken, Tyskland) sigtet for som medlem af en bande og i 43 sammenhængende tilfælde at have overtrådt AWG's § 34, stk. 4, nr. 2), og § 34, stk. 6, nr. 2). Fra den 11. august 2007 til den 27. november 2009 indsamlede han således hos tamiler bosiddende i Tyskland angiveligt donationer på 69 385 EUR og videregav dem til den i Oberhausen (Tyskland) etablerede tamilkoordinationskomité med henblik på at finansiere den væbnede kamp mod Sri Lankas centralregering.
- 19 I det retsmøde, der blev afholdt for den forelæggende ret den 1. juli 2015, gjorde K.P. gældende, at opførelsen af LTTE på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste var ugyldig og følgelig ikke kunne udgøre et retsgrundlag for idømmelse af straf for så vidt angår den i hovedsagen omhandlede periode.
- 20 I denne henseende henviste K.P. dels til dom af 29. juni 2010, E og F (C-550/09, EU:C:2010:382), hvorved Domstolen fastslog, at opførelsen af en anden organisation (Devrimci Halk Kurtulus Partisi-Cephesi) på denne liste var ugyldig, dels dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 16. oktober 2014, LTTE mod Rådet (T-208/11 og T-508/11, EU:T:2014:885), hvorved Retten annullerede de gennemførelsesforordninger, som Rådet havde vedtaget i perioden 2011-2014, for så vidt som LTTE ved disse var blevet opretholdt på den nævnte liste. De samme annullationsgrunde finder anvendelse på de afgørelser og den forordning fra Rådet, som er omhandlet i hovedsagen.
- 21 Den forelæggende ret har anført, at AWG's strafferetlige bestemmelser med henblik på at definere de forhold, der udgør en overtrædelse, henviser til andre retlige bestemmelser, såsom afgørelser fra Rådet til gennemførelse af økonomiske sanktioner inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.
- 22 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at det for så vidt angår hovedsagen derfor skal efterprøves, om opførelsen af LTTE på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste er gyldig med hensyn til perioden fra den 11. august 2007 til den 27. november 2009.
- 23 Henset til de grunde, der blev anført i dom af 16. oktober 2014, LTTE mod Rådet (T-208/11 og T-508/11, EU:T:2014:885), er der nemlig tvivl om, hvorvidt denne opførelse blev foretaget under iagttagelse af de nødvendige betingelser, idet det præciseres, at den i hovedsagen omhandlede periode ligger forud for den, der var omhandlet i de sager, som gav anledning til den nævnte dom.
- 24 For det tilfælde, at det bliver fastslået, at opførelsen af LTTE på den nævnte liste er ugyldig, vil det i artikel 2, stk. 1, litra b), i forordning nr. 2580/2001 fastsatte forbud mod tilrådgivelsesstilling forsvinde.
- 25 Den forelæggende ret har yderligere anført, at anmodningen om præjudiciel afgørelse skal antages til realitetsbehandling, idet K.P. ikke var umiddelbart berørt af de afgørelser og den forordning, der er omhandlet i hovedsagen, som omhandlet i artikel 263 TEUF, og at et annullationssøgsmål anlagt af den berørte til prøvelse af disse retsakter ikke havde kunnet antages til realitetsbehandling.
- 26 På denne baggrund har Landgericht Saarbrücken (den regionale ret i første instans i Saarbrücken, Tyskland) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »Er opførelsen af [LTTE] på den liste, der er omhandlet i artikel 2, stk. 3, i [forordning nr. 2580/2001], for perioden fra den 11. august 2007 til og med den 27. november 2009 ugyldig, navnlig på grund af Rådets afgørelse af

- 28. juni 2007 ([2007/445])
 - af 20. december 2007 ([2007/868], som affattet ved berigtigelse af samme dag)
 - af 15. juli 2008 ([2008/583])
 - og af 26. januar 2009 ([2009/62])
- samt forordning [nr. 501/2009]?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 27 Med sit præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om de i hovedsagen omhandlede retsakter fra Rådet er gyldige, for så vidt som opførelsen af LTTE på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste er blevet opretholdt ved disse.
- 28 Navnlig ønsker den forelæggende ret oplyst, om de grunde, der førte Retten til i dom af 16. oktober 2014, LTTE mod Rådet (T-208/11 og T-508/11, EU:T:2014:885), hvis konklusion blev stadfæstet ved Domstolens dom af 26. juli 2017, Rådet mod LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583), at annullere de retsakter fra Rådet, hvorved LTTE var blevet opretholdt på denne liste i perioden 2011-2014, ligeledes kan påberåbes i forhold til de i hovedsagen omhandlede retsakter fra Rådet.

Formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse

- 29 I overensstemmelse med fast retspraksis tilkommer det den nationale ret, for hvilken der er rejst et spørgsmål om gyldigheden af en retsakt, som er udstedt af Den Europæiske Unions institutioner, at tage stilling til, om en afgørelse på dette punkt er nødvendig for, at den kan afsige dom, og dermed at anmode Domstolen om at træffe afgørelse om dette spørgsmål (jf. i denne retning dom af 8.7.2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, præmis 13, og af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 31).
- 30 I denne henseende skal det bemærkes, at enhver part har ret til at gøre gældende ved den nationale ret, for hvilken sagen er indbragt, at bestemmelser, der er indeholdt i Unionens retsakter, og som ligger til grund for en afgørelse eller en national retsakt, der er til ulempe for den pågældende part, er ugyldige, hvilket kan få den pågældende ret, som ikke selv har kompetence til at tage stilling til spørgsmålet om gyldighed, til at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål herom (jf. i denne retning dom af 29.6.2010, E og F, C-550/09, EU:C:2010:382, præmis 45).
- 31 Anerkendelsen af denne ret forudsætter imidlertid, at den pågældende part ikke havde ret til i medfør af artikel 263 TEUF at anlægge et direkte søgsmål til prøvelse af disse bestemmelser, hvis retsvirkninger parten således er omfattet af uden at have været i stand til at anlægge annulationsøgsmål (dom af 29.6.2010, E og F, C-550/09, EU:C:2010:382, præmis 46).
- 32 I det foreliggende tilfælde, og idet det bemærkes, at opførelsen af LTTE på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste i perioden fra den 11. august 2007 til den 27. november 2009 på grundlag af AWG's § 34, stk. 4, har ligget til grund for det anklageskrift, der er rettet mod K.P., er det med rette, at den forelæggende ret har erindret om, at sidstnævnte ikke havde ret til at anlægge et direkte søgsmål til prøvelse af de i hovedsagen omhandlede retsakter fra Rådet.
- 33 K.P. har således ikke været genstand for en personlig opførelse på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste, eftersom denne opførelse vedrørte LTTE som organisation. Således som generaladvokaten har anført i punkt 30 i forslaget til afgørelse, fremgår det desuden af de

sagsakter, som Domstolen råder over, at K.P. har varetaget en stilling som den lokale ansvarlige for en tamilkoordinationskomité, der var en del af et strengt opbygget hierarki, under tilsyn af territoriale ansvarlige og andre ansvarlige i Tyskland. Henset til den stilling, som den berørte således varetog i dette hierarki, er det hævet over enhver tvivl, at han ikke var blevet tillagt beføjelse til at repræsentere LTTE inden for rammerne af et annullationssøgsmål ved Unionens retsinstanser til prøvelse af de i hovedsagen omhandlede retsakter. Tilsvarende kan han naturligvis ikke anses for at være blevet individuelt berørt af disse retsakter som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, for så vidt som han ikke er blevet berørt af disse på grund af visse egenskaber, som er særlige for ham, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller ham fra alle andre (jf. i denne retning dom af 18.1.2007, PKK og KNK mod Rådet, C-229/05 P, EU:C:2007:32, præmis 72-74).

34 Det følger af det ovenstående, at det præjudicielle spørgsmål skal antages til realitetsbehandling.

Realiteten vedrørende det præjudicielle spørgsmål

Gyldighedskontrollens omfang

35 Det følger af den samarbejdsånd, som skal gøre sig gældende for den præjudicielle forelæggelse, at det er absolut nødvendigt, at den nationale ret i forelæggelsesafgørelsen gør rede for de præcise grunde til, at den har fundet, at en besvarelse af dens spørgsmål vedrørende fortolkningen eller gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser er nødvendig for at afgøre tvisten (dom af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 47).

36 Det er derfor vigtigt, at den nationale ret navnlig angiver de præcise grunde, der har ført den til at rejse spørgsmålet om gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser, og redegør for de ugyldighedsgrunde, som efter dens opfattelse derfor foreligger. Dette krav fremgår ligeledes af artikel 94, litra c), i Domstolens procesreglement (dom af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

37 Forelæggelsesafgørelsens oplysninger tjener ikke blot til at sætte Domstolen i stand til at give brugbare svar, men også til at give medlemsstaternes regeringer samt andre berørte mulighed for at afgive bemærkninger i henhold til artikel 23 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol. Det påhviler Domstolen at drage omsorg for, at denne mulighed sikres, henset til, at det i medfør af denne artikel kun er forelæggelsesafgørelserne, der forkyndes for de interesserede parter, ledsaget af en oversættelse til den enkelte medlemsstats officielle sprog, men ikke de nationale sagsakter, som den forelæggende ret eventuelt har fremsendt til Domstolen (dom af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

38 Det følger af det ovenstående, at det inden for rammerne af et spørgsmål vedrørende gyldigheden af en EU-retlig bestemmelse forholder sig således, at Domstolens efterprøvelse af gyldigheden af en sådan bestemmelse skal foretages i lyset af de ugyldighedsgrunde, som er anført i forelæggelsesafgørelsen.

39 I det foreliggende tilfælde ønsker den forelæggende ret oplysninger om gyldigheden af de fem retsakter fra Rådet, hvorved opførelsen af LTTE på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste blev opretholdt, dvs. afgørelse 2007/445, 2007/868, 2008/583 og 2009/62 samt forordning nr. 501/2009.

40 Desuden har den forelæggende ret udtrykkeligt henvist til de grunde, der førte Retten til i dom af 16. oktober 2014, LTTE mod Rådet (T-208/11 og T-508/11, EU:T:2014:885), at annullere opførelsen af LTTE på den nævnte liste i perioden 2011-2014, hvilken annullation blev stadfæstet ved Domstolens dom af 26. juli 2017, Rådet mod LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583).

- 41 Ikke desto mindre har K.P. har i sin begrundede anmodning om afholdelse af et retsmøde gjort gældende, at det ligeledes påhviler Domstolen inden for rammerne af nærværende sag at tage stilling til gyldigheden af den afgørelse fra Rådet, der blev vedtaget forud for den oprindelige opførelse af LTTE på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste, dvs. afgørelse 2006/379. Således som det følger af præmis 51 i dom af 26. juli 2017, Rådet mod LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583), udgør opretholdelsen af en person, en gruppe eller en enhed på denne liste nemlig i realiteten kun en forlængelse af den oprindelige opførelse. Endvidere har den forelæggende ret udtrykkeligt henvist til dom af 29. juni 2010, E og F (C-550/09, EU:C:2010:382, præmis 55), hvor Domstolen fastslog, at opførelsen af en enhed på den omhandlede liste var ugyldig som følge af den omstændighed, at hverken den afgørelse, der blev vedtaget forud for opførelsen af enheden på listen, eller de efterfølgende afgørelser, hvorved denne opførelse blev opretholdt, var blevet ledsaget af en tilstrækkelig begrundelse for så vidt angår de retlige betingelser for anvendelse af forordning nr. 2580/2001.
- 42 I modsætning til den sag, der gav anledning til dom af 29. juni 2010, E og F (C-550/09, EU:C:2010:382), hvor ingen af de omhandlede afgørelser indeholdt en begrundelse, fremgår det imidlertid for det første af nærværende doms præmis 13, at de i hovedsagen omhandlede retsakter alle er ledsaget af en begrundelse for, hvorfor opretholdelsen af opførelsen af LTTE på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste efter Rådets opfattelse fortsat var berettiget.
- 43 Den konstatering, der blev foretaget i præmis 51 i dom af 26. juli 2017, Rådet mod LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583), og hvorefter opretholdelsen af en person, en gruppe eller en enhed på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste i det væsentlige udgør en forlængelse af den oprindelige opførelse, skal for det andet ses i sammenhæng med kontrollen af, om risikoen for den pågældende persons, gruppes eller enheds involvering i terroraktiviteter fortsat foreligger, eftersom det eneste relevante spørgsmål med henblik på vurderingen af en sådan opretholdelses hensigtsmæssighed principielt er spørgsmålet om, hvorvidt den faktuelle situation har ændret sig på en sådan måde siden den pågældende opførelse eller siden den foregående fornyede gennemgang, at den ikke længere tillader at drage den samme konklusion angående denne risiko (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Rådet mod LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, præmis 46).
- 44 Den oprindelige afgørelse om opførelse af en person, en gruppe eller en enhed på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste og den efterfølgende retsakt, hvorved denne opførelse opretholdes, er nemlig to særskilte retlige foranstaltninger, der vedtages på forskellige retsgrundlag, idet afgørelsen støttes på artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 og forudsætter, at der foreligger en national afgørelse hidrørende fra en kompetent myndighed, mens retsakten støttes på denne fælles holdnings artikel 1, stk. 6, og ikke forudsætter, at der foreligger en sådan national afgørelse. Denne sondring forklares ved den omstændighed, at opretholdelsen af en person, en gruppe eller en enhed på den nævnte liste ikke alene udgør en forlængelse af den oprindelige opførelse, men at den navnlig forudsætter, at risikoen for den pågældende persons, gruppes eller enheds involvering i terroraktiviteter fortsat består, således som denne risiko oprindeligt blev fastslået af Rådet (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Rådet mod LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, præmis 59-61).
- 45 Under disse omstændigheder, og idet den forelæggende ret ikke udtrykkeligt har fremsat en anmodning herom, medfører den nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse, der vedrører gyldigheden af retsakter fra Rådet om opretholdelse af opførelsen af LTTE på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste i den pågældende periode, ikke en forpligtelse for Domstolen til at efterprøve gyldigheden af den afgørelse, hvorved den første opførelse blev besluttet.
- 46 Såfremt gyldighedsprøvelsen blev udvidet til retsakter, der ikke er omfattet af den præjudicielle forelæggelse, ville dette, således som generaladvokaten har anført i punkt 36 i forslaget til afgørelse, endvidere medføre en risiko for, at de berørte parter fratages muligheden for at afgive indlæg i overensstemmelse med artikel 23 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, og risikere at udgøre et indgreb i deres ret til forsvar.

Om gyldigheden af de i hovedsagen omhandlede retsakter

- 47 Således som det fremgår af nærværende doms præmis 28, tilkommer det Domstolen at efterprøve gyldigheden af de retsakter og den forordning fra Rådet, der er omhandlet i hovedsagen, i lyset af den annullation af retsakterne om opretholdelse af LTTE i perioden 2011-2014, som Retten traf bestemmelse om i dom af 16. oktober 2014, LTTE mod Rådet (T-208/11 og T-508/11, EU:T:2014:885), og som blev stadfæstet af Domstolen ved dom af 26. juli 2017, Rådet mod LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583).
- 48 I denne henseende skal det bemærkes, at når gyldigheden af en afgørelse om opretholdelse af en person, en gruppe eller en enhed på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste anfægtes ved Unionens retsinstanser, er disse navnlig forpligtet til at 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. i denne retning dom af 26.7.2017, Rådet mod LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, præmis 70). Det skal præciseres, at den forelæggende rets spørgsmål i det foreliggende tilfælde alene vedrører Rådets iagttagelse af sin begrundelsespligt for så vidt angår de i hovedsagen omhandlede retsakter.
- 49 I denne sammenhæng skal det desuden bemærkes, at begrundelsen klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt retsakten, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til begrundelserne for den trufne foranstaltning med henblik på at vurdere grundlaget herfor, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret (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 138, af 29.6.2010, E og F, C-550/09, EU:C:2010:382, præmis 54, og af 26.7.2017, Rådet mod LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, præmis 29).
- 50 Hvad angår de betingelser, hvorunder Rådet inden for rammerne af den fornyede gennemgang af opførelsen af en person, en gruppe eller en enhed på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste kan beslutte at opretholde denne opførelse, skal det bemærkes, således som det allerede er blevet anført i nærværende doms præmis 44, at der i artikel 1 i fælles holdning 2001/931 sondres mellem på den ene side den i denne artikels stk. 4 omhandlede oprindelige opførelse af en person, en gruppe eller en enhed på den nævnte liste og på den anden side den i artiklens stk. 6 omhandlede opretholdelse på denne liste af en person, en gruppe eller en enhed, der allerede er opført herpå (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Rådet mod LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, præmis 58).
- 51 Mens den oprindelige afgørelse om opførelse på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste kræver af Rådet, at det støtter denne opførelse på præcise oplysninger eller på forhold i sagsakterne, som viser, at en kompetent myndighed har truffet en afgørelse, er denne institution derimod for så vidt angår de efterfølgende afgørelser om opretholdelse på denne liste forpligtet til at henvise til forhold, der gør det muligt at godtgøre, at institutionen har kontrolleret, om den faktuelle situation har ændret sig på en sådan måde siden den oprindelige opførelse eller siden den foregående fornyede gennemgang, at den ikke længere tillader at drage den samme konklusion angående den pågældende persons, gruppes eller enheds involvering i terroraktiviteter (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Rådet mod LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, præmis 45 og 46 og den deri nævnte retspraksis).
- 52 I forbindelse med kontrollen af, om risikoen for den pågældende persons, gruppes eller enheds involvering i terroraktiviteter fortsat foreligger, skal der foruden den videre skæbne for den nationale afgørelse, der har tjent som grundlag for den oprindelige opførelse af denne person, denne gruppe eller denne enhed på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste, bl.a. tages hensyn til de seneste faktiske forhold, der godtgør, at risikoen fortsat foreligger (jf. i denne retning

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, og af 26.7.2017, Rådet mod LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, præmis 52 og 54).

- 53 I det foreliggende tilfælde fremgår det af begrundelsen for de i hovedsagen omhandlede retsakter, at Rådet med henblik på at opretholde opførelsen af LTTE på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste bl.a. har støttet sig på to afgørelser, der blev vedtaget af Det Forenede Kongeriges kompetente myndigheder i 2001, og som havde tjent som grundlag for den oprindelige opførelse af LTTE på denne liste, samt på den omstændighed, at der var 12 handlinger, der var omfattet af begrebet »terrorhandling« som omhandlet i artikel 1, stk. 3, i fælles holdning 2001/931, og som LTTE kunne tilskrives.
- 54 Følgelig, og således som generaladvokaten har anført i punkt 51-53 i forslaget til afgørelse, gjorde denne begrundelse det muligt for LTTE at få kendskab til de specifikke og konkrete grunde til, at Rådet havde fundet, at opførelsen af organisationens navn på den nævnte liste skulle opretholdes.
- 55 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt denne begrundelse var tilstrækkelig til at godtgøre, at risikoen for LTTE's involvering i terroraktiviteter fortsat forelå, skal det bemærkes, at Domstolen i dom af 26. juli 2017, Rådet mod LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583), der vedrørte lovligheden af de retsakter, hvorved opførelsen af LTTE på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste blev opretholdt i perioden 2011-2014, indledningsvis bemærkede, at der var gået lang tid mellem vedtagelsen i 2001 af Det Forenede Kongeriges afgørelser, der tjente som grundlag for den oprindelige opførelse af LTTE på denne liste, og vedtagelsen af de retsakter, hvorved denne opførelse blev opretholdt i perioden 2011-2014. Dernæst fastslog Domstolen, at LTTE, således som det fremgik af begrundelsen for disse retsakter, havde lidt et militært nederlag, der blev annonceret af Sri Lankas regering i maj 2009, og som i betydelig grad havde svækket denne organisation. Domstolen udledte heraf, at Rådet var forpligtet til at støtte opretholdelsen af LTTE på den nævnte liste på nyere forhold, der godtgjorde, at risikoen for LTTE's involvering i terroraktiviteter fortsat bestod (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Rådet mod LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, præmis 55).
- 56 I denne henseende skal det for det første bemærkes, at der i det foreliggende tilfælde er gået mindre tid mellem vedtagelsen af de nationale afgørelser, der tjente som grundlag for den oprindelige opførelse af LTTE på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste, og vedtagelsen af de i hovedsagen omhandlede retsakter.
- 57 Således som generaladvokaten har anført i punkt 60 i forslaget til afgørelse, gik der godt otte måneder mellem datoen for den sidste terrorhandling, som Rådet støttede sig på i sine forskellige begrundelser, nemlig den 16. oktober 2006, og den første retsakt, der er omhandlet i hovedsagen, dvs. afgørelse 2007/445, der blev vedtaget den 28. juni 2007. Endvidere forløb der mindre end to år fra denne første retsakt til den sidste i hovedsagen omhandlede retsakt, dvs. forordning nr. 501/2009, der blev vedtaget den 15. juni 2009. Det kan derfor ikke lægges til grund, at de i 2006 begåede terrorhandlingerne i kombination med de nationale afgørelser, som Det Forenede Kongeriges kompetente myndigheder vedtog i 2001, udgjorde faktuelle forhold, der lå for langt tilbage i tiden til at kunne begrunde, at opførelsen af LTTE på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste kunne opretholdes ved vedtagelsen af de i hovedsagen omhandlede retsakter.
- 58 Hvad for det andet angår omstændighedernes materielle udvikling har Domstolen allerede fastslået, at det militære nederlag, som LTTE led i maj 2009, udgjorde en vigtig ændring af omstændighederne, der kunne rejse tvivl om, hvorvidt LTTE's involvering i terroraktiviteter fortsat bestod, og at Rådet i begrundelsen for de afgørelser, der blev vedtaget i perioden 2011-2014, og hvorved LTTE blev opretholdt på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste, var forpligtet til at angive forhold, der kunne understøtte Rådets vurdering, hvorefter LTTE på trods af det nævnte militære nederlag formentlig havde til hensigt at fortsætte med terrorangreb i Sri Lanka (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Rådet mod LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, præmis 79).

- 59 Mens LTTE's militære nederlag fandt sted den 15. maj 2009, skal det imidlertid i det foreliggende tilfælde bemærkes, at forordning nr. 501/2009, der blev vedtaget den 15. juni 2009 og således er den eneste blandt de i hovedsagen omhandlede retsakter, som blev vedtaget efter dette nederlag, ikke henviser til denne begivenhed og i endnu mindre grad til grundene til, at det var nødvendigt at opretholde LTTE på den nævnte liste til trods for denne begivenhed.
- 60 Den halvårsperiode, inden for hvilken opførelsen af en person, en gruppe eller en enhed skal underkastes en fornyet gennemgang i overensstemmelse med artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931, er – således som generaladvokaten har anført i punkt 61 i forslaget til afgørelse – ganske vist en kort frist, hvorfor opretholdelse af opførelsen i en ny periode kan anses for at være en sikkerhedsforanstaltning, herunder i tilfælde af, at der ikke er blevet begået nogen terrorhandling i en bestemt periode, eller der er indtrådt et militært nederlag måneden inden udløbet af denne frist.
- 61 Henset til den skønsbeføjelse, som Rådet er tillagt inden for rammerne af forebyggende foranstaltninger med henblik på at forhindre terrorhandlinger og sikre en rimelig balance mellem opretholdelsen af den internationale fred og sikkerhed på den ene side og beskyttelsen af den berørte persons grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder på den anden side, skal Rådet nemlig, såfremt omstændighederne tilsiger det, indrømmes en ret til at opretholde den pågældende person, gruppe eller enhed på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste, selv når terroraktiviteten som sådan er ophørt for nylig.
- 62 I det foreliggende tilfælde forholder det sig imidlertid således, at Rådet, selv hvis det antages, at institutionen var af den opfattelse, at det uanset det lidte militære nederlag var for tidligt at fjerne LTTE fra denne liste, ikke desto mindre var forpligtet til at angive grundene hertil i medfør af den begrundelsespligt, der påhviler institutionen. Den omstændighed, at der ikke foreligger nogen forklaring i denne henseende, udgør derfor – således som generaladvokaten har anført i punkt 66 i forslaget til afgørelse – en uregelmæssighed i henhold til artikel 296 TEUF, der medfører, at forordning nr. 501/2009 er ugyldig.
- 63 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at gennemgangen af det præjudicielle spørgsmål intet har frembragt, der kan anfægte gyldigheden af afgørelse 2007/445, 2007/868, 2008/583 eller 2009/62. Derimod er forordning nr. 501/2009 ugyldig, for så vidt som LTTE ved denne er blevet opretholdt på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste.

Sagsomkostninger

- 64 Da sagen i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

- 1) **Gennemgangen af det præjudicielle spørgsmål har intet frembragt, der kan påvirke gyldigheden**
 - **af Rådets afgørelse 2007/445/EF af 28. juni 2007 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 afgørelse 2006/379/EF og 2006/1008/EF**

- af Rådets afgørelse 2007/868/EF af 20. december 2007 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 afgørelse 2007/445/EF
 - af Rådets afgørelse 2008/583/EF af 15. juli 2008 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 afgørelse 2007/868/EF, eller
 - af Rådets afgørelse 2009/62/EF af 26. januar 2009 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 afgørelse 2008/583/EF.
- 2) Rådets forordning (EF) nr. 501/2009 af 15. juni 2009 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 afgørelse 2009/62/EF er ugyldig, for så vidt som Liberation Tigers of Tamil Eelam ved denne forordning er blevet opretholdt på den liste, der er omhandlet i artikel 2, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 2580/2001 af 27. december 2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme.

Underskrifter