

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

3. september 2008\*

I de forenede sager C-402/05 P og C-415/05 P,

angående to appeller i henhold til artikel 56 i statutten for Domstolen, iværksat henholdsvis den 17. og den 21. november 2005,

**Yassin Abdullah Kadi**, Jeddah (Saudi-Arabien), ved I. Brownlie og D. Anderson, QC, samt barrister P. Saini, på vegne af solicitor G. Martin, og med valgt adresse i Luxembourg,

**Al Barakaat International Foundation**, Spånga (Sverige), ved advokaterne L. Silbersky og T. Olsson,

appellanter,

\* Processprog: engelsk og svensk.

de øvrige parter i appelsagen:

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

sagsøgt i første instans,

støttet af:

**Kongeriget Spanien** ved J. Rodríguez Cárcamo, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg

**Den Franske Republik** ved G. de Bergues, E. Belliard og S. Gasri, som befuldmægtigede

**Kongeriget Nederlandene** ved H.G. Sevenster og M. de Mol, som befuldmægtigede,

intervenienter i appelsagerne,

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved C. Brown, J. Enegren og P.J. Kuijper, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt i første instans,

støttet af:

**Den Franske Republik** ved G. de Bergues, E. Belliard og S. Gasri, som befuldmægtigede,

intervenient i appelsagerne,

**Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland** ved R. Caudwell, E. Jenkinson og S. Behzadi-Spencer, som befuldmægtigede, bistået af C. Greenwood, QC, og barrister A. Dashwood, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient i første instans,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene C.W.A. Timmermans (refererende dommer), A. Rosas og K. Lenaerts samt dommerne J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, J. Makarczyk, P. Küris, P. Lindh, J.-C. Bonichot, T. von Danwitz og A. Arabadjiev,

generaladvokat: M. Poiares Maduro  
justitssekretær: fuldmægtig J. Swedenborg,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 2. oktober 2007,

efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. januar 2008 (sag C-402/05 P) og den 23. januar 2008 (sag C-415/05 P),

afsagt følgende

### Dom

- 1 I appelskrifterne har Yassin Abdullah Kadi (sag C-402/05 P) og Al Barakaat International Foundation (herefter »Al Barakaat«) (sag C-415/05 P) nedlagt påstand om ophævelse af domme afsagt den 21. september 2005 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans i sagen Kadi mod Rådet og Kommissionen (sag T-315/01, Sml. II, s. 3649), henholdsvis sagen Yusuf og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen (sag T-306/01, Sml. II, s. 3533) (herefter »den appellerede Kadi-dom«, henholdsvis »den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom«, samt under ét »de appellerede domme«).
- 2 Ved disse domme gav Retten ikke Yassin Abdullah Kadi og Al Barakaat medhold i deres påstande om annullation af Rådets forordning (EF) nr. 881/2002 af 27. maj 2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og

Taliban, og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 467/2001 om forbud mod udførsel af visse varer og tjenesteydelser til Afghanistan, om styrkelse af flyveforbuddet og om udvidelse af indefrysningen af midler og andre økonomiske ressourcer over for Taliban i Afghanistan (EFT L 139, s. 9, herefter »den omtvistede forordning«), for så vidt som denne retsakt vedrører dem.

## Retsforskrifter

3 I henhold til artikel 1, stk. 1 og 3, i De Forenede Nationers pagt, undertegnet i San Francisco (USA) den 26. juni 1945, er De Forenede Nationers formål bl.a. »at opretholde mellemfolkelig fred og sikkerhed« og »at tilvejebringe mellemfolkeligt samarbejde ved løsning af mellemfolkelige spørgsmål af økonomisk, social, kulturel eller humanitær karakter, og ved at styrke og fremme respekten for menneskerettigheder og for fundamentale frihedsrettigheder for alle uden forskel med hensyn til race, køn, sprog eller religion«.

4 Artikel 24, stk. 1 og 2, i De Forenede Nationers pagt har følgende ordlyd:

»1. For at sikre omgående og effektive skridt fra De Forenede Nationers [FN's] side overdrager medlemmerne [De Forenede Nationers Sikkerhedsråd, herefter »Sikkerhedsrådet«] hovedansvaret for opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed og er enige om, at Sikkerhedsrådet under udøvelsen af de pligter, som dette ansvar pålægger det, handler på deres vegne.

2. Under opfyldelsen af disse pligter skal Sikkerhedsrådet handle i overensstemmelse med De Forenede Nationers formål og grundsætninger. De særlige beføjelser, som er

tillagt Sikkerhedsrådet med henblik på opfyldelsen af disse pligter, er fastsat i kapitlerne VI, VII, VIII og XII.«

5 I henhold til artikel 25 i De Forenede Nationers pagt »[går] medlemmerne af [FN] ind på at anerkende og udføre Sikkerhedsrådets beslutninger i overensstemmelse med nærværende pagt«.

6 Artikel 39, 41 og 48 i De Forenede Nationers pagt indgår i dennes kapitel VII, der har overskriften »Forholdsregler over for trusler mod freden, fredsbrud og angrebshandlinger«.

7 I artikel 39 i De Forenede Nationers pagt er det fastsat:

»Sikkerhedsrådet skal afgøre, om der foreligger nogen trussel mod freden, noget fredsbrud eller nogen angrebshandling, og skal med henblik på opretholdelse eller genoprettelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed fremsætte forslag eller beslutte, hvilke forholdsregler der skal træffes i overensstemmelse med artiklerne 41 og 42.«

8 Artikel 41 i De Forenede Nationers pagt har følgende ordlyd:

»Sikkerhedsrådet kan afgøre, hvilke forholdsregler, dog ikke omfattende anvendelsen af våbenmagt, der skal tages for at gennemføre dets beslutninger, og det kan opfordre medlemmerne af De Forenede Nationer til at iværksætte sådanne forholdsregler. Disse kan indbefatte fuldstændig eller delvis afbrydelse af økonomiske forbindelser og af samkvemmet ved jernbaner, til søs, i luften, ved post, telegraf, radio og andre kommunikationsmidler samt afbrydelse af diplomatiske forbindelser.«

- 9 I medfør af artikel 48, stk. 2, i De Forenede Nationers pagt skal Sikkerhedsrådets beslutninger til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed »gennemføres af medlemmerne af De Forenede Nationer direkte og ved skridt foretaget af dem i de pågældende mellemfolkelige institutioner, af hvilke de er medlemmer«.
- 10 Ifølge artikel 103 i De Forenede Nationers pagt går »[i] tilfælde af konflikt mellem de forpligtelser, der påhviler De Forenede Nationers medlemmer ifølge denne pagt, og deres forpligtelser ifølge enhver anden mellemfolkelig overenskomst [...] deres forpligtelser ifølge denne pagt forud for de sidstnævnte«.

### **Baggrunden for tvisterne**

- 11 Baggrunden for tvisterne er fremstillet i præmis 10-36 i den appellerede Kadi-dom og i præmis 10-41 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom.
- 12 Med henblik på nærværende dom kan baggrunden for tvisterne sammenfattes således:
- 13 Den 15. oktober 1999 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1267 (1999), hvorved det bl.a. fordømte den omstændighed, at terrorister fortsat modtages og trænes, og terrorhandlinger forberedes, på afghansk område, og bekræftede sin opfattelse af, at bekæmpelse af international terrorisme er afgørende for opretholdelse af international fred og sikkerhed, og beklagede, at Taliban fortsat gav Usama bin Laden ophold og tillod ham og personer med tilknytning til ham at lede et netværk af træningslejre for terrorister på det Taliban-kontrollerede område og benytte Afghanistan som base for at udføre internationale terroraktioner.

- 14 I denne resolutions afsnit 2 krævede Sikkerhedsrådet, at Taliban straks, direkte eller indirekte, overgav Usama bin Laden til de kompetente myndigheder i en stat, hvor der var rejst sigtelse mod ham, eller til de kompetente myndigheder i en stat, hvor han ville blive anholdt og stillet for en domstol. Med henblik på at sikre overholdelsen af denne forpligtelse er det i afsnit 4, litra b), i nævnte resolution bestemt, at alle stater bl.a. skal »[f]reeze funds and other financial resources, including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by the Taliban, or by any undertaking owned or controlled by the Taliban, as designated by the Committee established by paragraph 6 below, and ensure that neither they nor any other funds or financial resources so designated are made available, by their nationals or by any persons within their territory, to or for the benefit of the Taliban or any undertaking owned or controlled, directly or indirectly, by the Taliban, except as may be authorized by the Committee on a case-by-case basis on the grounds of humanitarian need«.
- 15 I afsnit 6 i samme resolution besluttede Sikkerhedsrådet i overensstemmelse med artikel 28 i dets foreløbige forretningsorden at oprette en komité under Sikkerhedsrådet (herefter »sanktionskomitéen«), der skulle bestå af alle dets medlemmer og bl.a. have til opgave at påse medlemsstaternes gennemførelse af de i afsnit 4 foreskrevne foranstaltninger, at udpege de midler eller andre økonomiske ressourcer, der er nævnt i denne resolutions afsnit 4, og at behandle ansøgninger om undtagelser fra de i afsnit 4 foreskrevne foranstaltninger.
- 16 Da Rådet for Den Europæiske Union fandt, at det med henblik på at gennemføre Sikkerhedsrådets resolution 1267 (1999) var nødvendigt med en handling fra Det Europæiske Fællesskabs side, vedtog det den 15. november 1999 fælles holdning 1999/727/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Taliban (EFT L 294, s. 1).
- 17 Artikel 2 i denne fælles holdning bestemmer, at midler og andre økonomiske ressourcer, som Taliban ejer i udlandet, blokeres på de betingelser, der er fastsat i nævnte resolution.



- 18 Den 14. februar 2000 vedtog Rådet på grundlag af artikel 60 EF og 301 EF forordning (EF) nr. 337/2000 om flyveforbud og indefrysning af midler og andre økonomiske ressourcer over for Taliban i Afghanistan (EFT L 43, s. 1).
- 19 Den 19. december 2000 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1333 (2000), der bl.a. kræver, at Taliban efterlever resolution 1267 (1999), særligt ved at ophøre med at give ophold og træning til internationale terrorister og deres organisationer og udlevere Usama bin Laden til de kompetente myndigheder, for at han kan stilles for en domstol. Sikkerhedsrådet besluttede særligt at styrke det ved resolution 1267 (1999) indførte flyveforbud og den foreskrevne indefrysning af midler.
- 20 I henhold til afsnit 8, litra c), i resolution 1333 (2000) skal alle stater således bl.a. »[...] freeze without delay funds and other financial assets of Usama bin Laden and individuals and entities associated with him as designated by the Committee, including those in the Al-Qaida organization, and including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by Usama bin Laden and individuals and entities associated with him, and to ensure that neither they nor any other funds or financial resources are made available, by their nationals or by any persons within their territory, directly or indirectly for the benefit of Usama bin Laden, his associates or any entities owned or controlled, directly or indirectly, by Usama bin Laden or individuals and entities associated with him including the Al-Qaida organization«.
- 21 I den samme bestemmelse pålagde Sikkerhedsrådet sanktionskomitéen på grundlag af oplysninger fra staterne og de regionale organisationer at føre en opdateret liste over personer og enheder, som denne komité har udpeget som havende tilknytning til Usama bin Laden, herunder Al-Qaida-organisationen.

22 I afsnit 23 i resolution 1333 (2000) besluttede Sikkerhedsrådet, at de i henhold til bl.a. afsnit 8 indførte foranstaltninger skulle finde anvendelse i 12 måneder, og at det ved udløbet af denne periode ville afgøre, om foranstaltningerne fortsat skulle gælde på de samme betingelser.

23 Da Rådet fandt, at en handling fra Det Europæiske Fællesskabs side var påkrævet for at gennemføre denne resolution, vedtog det den 26. februar 2001 fælles holdning 2001/154/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Taliban og om ændring af fælles holdning 96/746/FUSP (EFT L 57, s. 1).

24 Artikel 4 i fælles holdning 2001/154 bestemmer:

»Alle midler og andre finansielle aktiver, der tilhører Usama bin Laden og enkeltpersoner og enheder, der er knyttet til ham og er udpeget af [sanktionskomitéen], indefryses, og ingen midler og andre finansielle ressourcer må stilles til rådighed for Usama bin Laden og personer og enheder, der er knyttet til ham og er udpeget af [sanktionskomitéen], jf. betingelserne i [resolution 1333 (2000)].«

25 Den 6. marts 2001 vedtog Rådet på grundlag af artikel 60 EF og 301 EF forordning (EF) nr. 467/2001 om forbud mod udførsel af visse varer og tjenesteydelser til Afghanistan, om styrkelse af flyveforbuddet og om udvidelse af indefrysningen af midler og andre økonomiske ressourcer over for Taliban i Afghanistan og om ophævelse af forordning nr. 337/2000 (EFT L 67, s. 1).

26 I henhold til tredje betragtning til denne forordning »enhører« de i resolution 1333 (2000) fastsatte foranstaltninger »under traktatens anvendelsesområde, og navnlig for at undgå en fordrejning af konkurrencen er der behov for fællesskabslovgivning

til at implementere Sikkerhedsrådets resolutioner for så vidt angår Fællesskabets område«.

27 Artikel 1 i forordning nr. 467/2001 definerer, hvad der skal forstås ved »midler« og »indefrysning af midler«.

28 Artikel 2 i forordning nr. 467/2001 bestemmer:

»1. Alle midler og andre økonomiske ressourcer, der tilhører fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der er udpeget af [sanktionskomitéen], og som er opført i bilag I, indefrysnes.

2. Ingen midler eller andre økonomiske ressourcer må direkte eller indirekte stilles til rådighed for eller frigives til fordel for de personer, enheder eller organer, der er udpeget af [sanktionskomitéen], og som er opført i bilag I.

3. Stk. 1 og 2 finder ikke anvendelse på midler og økonomiske ressourcer, for hvilke [sanktionskomitéen] har indrømmet en undtagelse. Meddelelse om sådanne undtagelser gives af medlemsstaternes kompetente myndigheder, jf. listen i bilag II.«

29 Bilag I til forordning nr. 467/2001 indeholder listen over personer, enheder og organer, der er omfattet af den indefrysning, der er foreskrevet i samme forordnings artikel 2. Dennes artikel 10, stk. 1, bestemmer, at Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber er bemyndiget til at ændre eller supplere bilag I på grundlag af afgørelser truffet af Sikkerhedsrådet eller sanktionskomitéen.

- 30 Den 8. marts 2001 offentliggjorde sanktionskomitéen en første konsolideret liste over personer og enheder, der skulle omfattes af indefrysning af midler i henhold til Sikkerhedsrådets resolution 1267 (1999) og 1333 (2000) (jf. nævnte komités meddelelse AFG/131 SC/7028 af 8.3.2001, herefter »den konsoliderede liste«). Denne liste er blevet ændret og suppleret flere gange. Følgelig har Kommissionen vedtaget flere forordninger i henhold til artikel 10 i forordning nr. 467/2001, hvorved den har ændret eller suppleret dennes bilag I.
- 31 Den 17. oktober og den 9. november 2001 offentliggjorde sanktionskomitéen to nye tillæg til den konsoliderede liste, som bl.a. indeholdt navnene på følgende person, henholdsvis følgende enhed:
- »Al-Qadi, Yasin (A. K. A. Kadi, Shaykh Yassin Abdullah; A. K. A. Kahdi, Yasin), Jeddah, Saudi Arabia« og
- »Barakaat International Foundation, Box 4036, Spånga, Stockholm, Sweden; Rinkebytorget 1, 04 Spånga, Sweden«.
- 32 Ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2062/2001 af 19. oktober 2001 om tredje ændring af forordning nr. 467/2001 (EFT L 277, s. 25) blev Yassin Abdullah Kadis navn sammen med andre føjet til bilag I til nævnte forordning.
- 33 Ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2199/2001 af 12. november 2001 om fjerde ændring af forordning nr. 467/2001 (EFT L 295, s. 16) blev Al Barakaats navn sammen med andre føjet til nævnte bilag I.

- 34 Den 16. januar 2002 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1390 (2002), der fastsætter de foranstaltninger, der skal pålægges Usama bin Laden, medlemmer af Al-Qaida-organisationen samt Taliban og andre personer, grupper, virksomheder og enheder med tilknytning til disse. I afsnit 1 og 2 bestemmer denne resolution i det væsentlige bl.a., at den ved afsnit 4, litra b), i resolution 1267 (1999) og afsnit 8, litra c), i resolution 1333 (2000) foreskrevne indefrysning af midler skal opretholdes. I henhold til afsnit 3 i resolution 1390 (2002) skulle Sikkerhedsrådet tage disse foranstaltninger op til revision 12 måneder efter deres vedtagelse og ved fristens udløb enten opretholde dem eller træffe beslutning om at forbedre dem.
- 35 Da Rådet fandt, at en handling fra Fællesskabets side var påkrævet for at gennemføre sidstnævnte resolution, vedtog det den 27. maj 2002 fælles holdning 2002/402/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Usama bin Laden, medlemmer af Al-Qaida-organisationen og Taliban samt andre personer, grupper, virksomheder og enheder, der er knyttet til dem, og om ophævelse af fælles holdning 96/746, 1999/727, 2001/154 og 2001/771/FUSP (EFT L 139, s. 4). Artikel 3 i fælles holdning 2002/402 bestemmer bl.a., at indefrysningen af pengemidler og andre finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer over for de personer, grupper, virksomheder og enheder, der er opført på den liste, som sanktionskomitéen har opstillet i medfør af resolution 1267 (1999) og 1333 (2000), skal opretholdes.
- 36 Den 27. maj 2002 vedtog Rådet på grundlag af artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF den omtvistede forordning.
- 37 I henhold til fjerde betragtning til denne forordning »enhører« foranstaltningerne i henhold til bl.a. resolution 1390 (2002) »under traktatens anvendelsesområde, og for bl.a. at undgå konkurrenceforvridning må Sikkerhedsrådets resolutioner gennemføres på Fællesskabets område ved hjælp af fællesskabslovgivning«.
- 38 Artikel 1 i den omtvistede forordning definerer »midler« og »indefrysning af midler« med i det væsentlige samme ordvalg som artikel 1 i forordning nr. 467/2001.

39 Artikel 2 i den omtvistede forordning bestemmer:

»1. Alle midler og økonomiske ressourcer, der tilhører, ejes eller besiddes af fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, som er udpeget af sanktionskomitéen og opført i bilag I, skal indefrys.

2. Ingen midler må direkte eller indirekte stilles til rådighed for eller frigives til fordel for de fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, der er udpeget af sanktionskomitéen og opført i bilag I.

3. Ingen økonomiske ressourcer må direkte eller indirekte stilles til rådighed for eller frigives til fordel for de fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, der er udpeget af sanktionskomitéen og opført i bilag I, således at disse personer, grupper eller enheder kan opnå midler, varer eller tjenesteydelser.«

40 Bilag I til den omtvistede forordning indeholder listen over personer, enheder og grupper, som er omfattet af den indefrysning, der er foreskrevet i denne forordnings artikel 2. Listen omfatter bl.a. navnene på følgende enhed og person:

— »Barakaat International Foundation, Box 4036, Spånga, Stockholm, Sverige; Rinkebytorget 1, 04, Spånga, Sverige« og

— »Al-Qadi, Yasin (alias KADI, Shaykh Yassin Abdullah; alias KAHDI, Yasin), Jeddah, Saudi-Arabien«.

- 41 Den 20. december 2002 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1452 (2002), som havde til formål at gøre det lettere at overholde forpligtelserne i tilknytning til kampen mod terrorisme. I afsnit 1 i denne resolution er der angivet visse fravigelser og undtagelser fra den ved resolution 1267 (1999) og 1390 (2002) foreskrevne indefrysning af midler og økonomiske ressourcer, som staterne med forbehold af sanktionskomitéens godkendelse kan anvende af humanitære grunde.
- 42 Den 17. januar 2003 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1455 (2003), som har til formål at forbedre gennemførelsen af de ved afsnit 4, litra b), i resolution 1267 (1999), afsnit 8, litra c), i resolution 1333 (2000) samt afsnit 1 og 2 i resolution 1390 (2002) foreskrevne foranstaltninger. I henhold til afsnit 2 i resolution 1455 (2003) skulle disse foranstaltninger forbedres på ny efter udløbet af en frist på 12 måneder eller tidligere, hvis der var anledning hertil.
- 43 Da Rådet fandt, at en handling fra Fællesskabets side var påkrævet for at gennemføre resolution 1452 (2002), vedtog det den 27. februar 2003 fælles holdning 2003/140/FUSP om undtagelser fra de restriktive foranstaltninger, der blev indført ved fælles holdning 2002/402 (EUT L 53, s. 62). I henhold til artikel 1 i fælles holdning 2003/140 vil Fællesskabet ved gennemførelsen af foranstaltningerne i artikel 3 i fælles holdning 2002/402 åbne mulighed for at gøre de undtagelser, som tillades i nævnte resolution.
- 44 Den 27. marts 2003 vedtog Rådet forordning (EF) nr. 561/2003 om ændring, for så vidt angår undtagelserne fra indefrysningen af midler og økonomiske ressourcer, af den omtvistede forordning (EUT L 82, s. 1). I fjerde betragtning til denne forordning har Rådet anført, at det på baggrund af resolution 1452 (2002) er nødvendigt at tilpasse de foranstaltninger, Fællesskabet har truffet.

45 I henhold til artikel 1 i forordning nr. 561/2003 indsættes følgende artikel i den omtvistede forordning:

»Artikel 2a

1. Artikel 2 finder ikke anvendelse på midler eller økonomiske ressourcer, hvis
  - a) en af medlemsstaternes kompetente myndigheder, som er anført i bilag II, på anmodning af en berørt fysisk eller juridisk person har besluttet, at disse midler eller økonomiske ressourcer:
    - i) er nødvendige for at afholde basale udgifter, herunder betaling af fødevarer, husleje eller renter og afdrag på bolig, medicin og lægebehandling, skat, forsikringspræmier og offentlige takster
    - ii) alene er tiltænkt betaling af et rimeligt honorar og godtgørelse af udgifter i forbindelse med juridisk bistand
    - iii) alene er tiltænkt betaling af afgifter eller gebyrer til rutinemæssig forvaltning af infrosne midler eller økonomiske ressourcer, eller
    - iv) er nødvendige til afholdelse af ekstraordinære udgifter, og



- b) denne beslutning er blevet meddelt sanktionskomitéen, og
- c) i) sanktionskomitéen i tilfælde af en beslutning i henhold til litra a), nr. i), ii) eller iii), ikke inden for 48 timer efter anmeldelsen har gjort indsigelser, eller
- ii) sanktionskomitéen i tilfælde af en beslutning i henhold til litra a), nr. iv), har godkendt den tiltænkte anvendelse.

2. Enhver, der ønsker at drage fordel af de i stk. 1 anførte bestemmelser, skal rette sin anmodning til medlemsstatens relevante kompetente myndighed som anført i bilag II.

Den kompetente myndighed anført i bilag II skal straks skriftligt underrette både den person, der fremsatte anmodningen, og alle andre personer, organer eller enheder, der er direkte berørt, om, hvorvidt anmodningen er blevet imødekommet.

Den kompetente myndighed skal desuden underrette de øvrige medlemsstater om, hvorvidt anmodningen om en sådan undtagelse er blevet imødekommet.

3. Midler, der frigives og overføres inden for Fællesskabet med henblik på at afholde udgifter, som er anerkendt i medfør af denne artikel, underlægges ikke yderligere restriktive foranstaltninger i henhold til artikel 2.

[...]«

## Søgsmålene for Retten og de appellerede domme

- <sup>46</sup> Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor har Yassin Abdullah Kadi og Al Barakaat anlagt søgsmål med påstand om annullation af forordning nr. 467/2001 samt for førstnævntes vedkommende forordning nr. 2062/2001 og for sidstnævntes vedkommende forordning nr. 2199/2001, for så vidt som disse forordninger vedrører dem. Under retsforhandlingerne for Retten har sagsøgerne ændret deres påstande og anbringender, således at de herefter vedrører den omtvistede forordning, for så vidt som denne vedrører dem.
- <sup>47</sup> Ved kendelser afsagt af formanden for Rettens Første Afdeling fik Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for de af de søgte i første instans nedlagte påstande.
- <sup>48</sup> I de appellerede domme fastslog Retten indledningsvis, at begge søgsmål i det følgende skulle anses for at være anlagt alene mod Rådet — støttet af Kommissionen og Det Forenede Kongerige — og for udelukkende at omfatte en påstand om annullation af den omtvistede forordning, for så vidt som denne vedrører de respektive sagsøgere (den appellerede Kadi-dom, præmis 58, og den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, præmis 77).
- <sup>49</sup> Til støtte for sin annullationspåstand gjorde Yassin Abdullah Kadi i stævningen for Retten tre anbringender gældende, som i det væsentlige vedrørte tilsidesættelse af hans grundlæggende rettigheder. Det første anbringende vedrørte tilsidesættelse af

retten til kontradiktion, det andet tilsidesættelse af ejendomsretten og proportionalitetsprincippet og det tredje tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsprøvelse.

- 50 Til støtte for sin annullationspåstand gjorde Al Barakaat på sin side tre anbringender gældende. Det første anbringende vedrørte Rådets manglende kompetence til at vedtage den omtvistede forordning, det andet tilsidesættelse af artikel 249 EF og det tredje tilsidesættelse af denne organisations grundlæggende rettigheder.

*Om Rådets kompetence med hensyn til vedtagelsen af den omtvistede forordning*

- 51 I de appellerede domme prøvede Retten først spørgsmålet, om Rådet havde kompetence til at vedtage den omtvistede forordning med artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF som hjemmel, idet den i præmis 61 i den appellerede Kadi-dom anførte, at der var tale om et spørgsmål vedrørende et grundlæggende retsprincip, som Fællesskabets retsinstanser derfor kan prøve ex officio.
- 52 I den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom forkastede Retten indledningsvis sagsørgernes kritikpunkt vedrørende den hævdede manglende hjemmel for forordning nr. 467/2001.
- 53 I nævnte doms præmis 107 anførte Retten således, at en sådan fremgangsmåde var hensigtsmæssig, selv om dette kritikpunkt var blevet uden genstand på grund af denne forordnings ophævelse ved den omtvistede forordning, idet den fandt, at begrundelsen for at forkaste nævnte kritikpunkt udgjorde en af forudsætningerne for dens argumentation i forbindelse med efterprøvelsen af hjemmelen for sidstnævnte forordning, som annullationssøgsmålet nu alene drejede sig om.

- 54 I denne henseende forkastede Retten først, i præmis 112-116 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, argumentet om, at de omhandlede foranstaltninger var rettet imod enkeltpersoner, oven i købet statsborgere i en medlemsstat, selv om artikel 60 EF og 301 EF udelukkende giver Rådet hjemmel til at træffe foranstaltninger over for tredjelande.
- 55 I dommens præmis 115 fastslog Retten, at sådanne sanktioner, ligesom det kan være lovligt, at økonomiske og finansielle sanktioner specifikt retter sig mod et tredjelands ledere frem for mod landet som sådant, også bør kunne omfatte enkeltpersoner og enheder — uanset hvor de befinder sig — som er tilknyttet disse ledere eller direkte eller indirekte kontrolleret af dem.
- 56 Ifølge nævnte doms præmis 116 er denne fortolkning ikke i modstrid med ordlyden af artikel 60 EF og 301 EF, og den er begrundet i såvel effektivitetshensyn som i humanitære hensyn.
- 57 Dernæst forkastede Retten, i præmis 117-121 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, argumentet om, at de omhandlede foranstaltninger ikke havde til formål at afbryde eller indskrænke de økonomiske forbindelser med et tredjeland, men at bekæmpe international terrorisme og nærmere bestemt Usama bin Laden.
- 58 Endelig forkastede Retten, i samme doms præmis 122 og 123, argumentet om, at disse forholdsregler stod i misforhold til det tilsigtede formål med artikel 60 EF og 301 EF.
- 59 Hvad dernæst angår kritikpunkterne vedrørende hjemmelen for den omtvistede forordning fastslog Retten for det første, at artikel 60 EF og 301 EF som anført af Rådet og Kommissionen ikke i sig selv udgør en tilstrækkelig hjemmel for denne

forordning (den appellerede Kadi-dom, præmis 92-97, og den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, præmis 128-133).

- 60 Retten fastslog specielt, at nævnte forordning havde til formål at iværksætte en ny form for sanktioner, såkaldt »intelligente« sanktioner (»smart sanctions«), som var kendetegnet ved fraværet af enhver form for forbindelse mellem sanktionerne og et tredjeland område eller styre, eftersom de omhandlede foranstaltninger i medfør af resolution 1390 (2002) efter Taliban-styrets sammenbrud var rettet direkte mod Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen samt personer og enheder med tilknytning hertil.
- 61 Ifølge Retten er det ikke muligt, henset til ordlyden af artikel 60 EF og 301 EF og særligt udtrykkene »over for de berørte tredjelande« og »med et eller flere tredjelande«, at anvende disse artikler til at pålægge denne nye form for sanktioner. Nævnte artikler tillader således kun, at der vedtages foranstaltninger over for et tredjeland, hvilket kan indbefatte lederne af et sådant land samt enkeltpersoner og enheder, som har tilknytning til disse ledere eller kontrolleres direkte eller indirekte af dem. Når det styre, som er omfattet af sådanne foranstaltninger, er forsvundet, eksisterer der imidlertid ikke længere nogen tilstrækkelig forbindelse mellem disse enkeltpersoner eller enheder og det pågældende tredjeland.
- 62 For det andet fastslog Retten, at Rådet med rette var af den opfattelse, at artikel 308 EF ikke i sig selv udgør en tilstrækkelig hjemmel for vedtagelsen af den omtvistede forordning (den appellerede Kadi-dom, præmis 98-121, og den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, præmis 134-157).
- 63 I denne henseende fastslog Retten, at kampen mod international terrorisme, særligt ved pålæggelse af økonomiske og finansielle sanktioner som indefrysning af midler over for enkeltpersoner og enheder, der mistænkes for at bidrage til finansiering af international terrorisme, ikke kan henføres til nogen af de mål, som tillægges

Fællesskabet ved artikel 2 EF og 3 EF (den appellerede Kadi-dom, præmis 116, og den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, præmis 152).

- 64 Ifølge Retten kan de i den omtvistede forordning foreskrevne foranstaltninger således ikke støttes på målet om indførelse af en fælles handelspolitik [artikel 3, stk. 1, litra b), EF], eftersom de sager, som var indbragt for den, ikke indgik i en sammenhæng, der vedrørte Fællesskabets handelsforbindelser med et tredjeland. Retten fandt heller ikke, at målet om at gennemføre en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for det indre marked ikke fordrejes [artikel 3, stk. 1, litra g), EF], kunne påberåbes, bl.a. fordi de oplysninger, som var fremlagt for Retten med henblik på dens bedømmelse, under alle omstændigheder ikke gav grundlag for at antage, at denne forordning faktisk bidrager til at forebygge en risiko for hindringer for kapitalens frie bevægelighed eller mærkbare konkurrenceforvridninger.
- 65 For det tredje fastslog Retten, at Rådet ikke desto mindre var beføjet til at vedtage den omtvistede forordning, som iværksætter de i fælles holdning 2002/402 fastsatte økonomiske og finansielle sanktioner inden for Fællesskabet, på grundlag af artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF i forening (den appellerede Kadi-dom, præmis 135, og den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, præmis 170).
- 66 I denne henseende fandt Retten, at der skulle tages hensyn til den forbindelse (»passe-relle«), som specifikt blev etableret ved ændringen ved Maastrichttraktaten, mellem Fællesskabets handlinger i form af økonomiske sanktioner i henhold til artikel 60 EF og 301 EF og EU-traktatens mål på området for forbindelserne udadtil (den appellerede Kadi-dom, præmis 123, og den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, præmis 159).
- 67 Ifølge Retten er artikel 60 EF og 301 EF to helt specielle bestemmelser i EF-traktaten, idet det udtrykkeligt fremgår af disse, at en handling fra Fællesskabets side kan vise sig nødvendig for at virkeliggøre, ikke et af Fællesskabets mål, således som de er fastsat i EF-traktaten, men et af de mål, som specifikt er tillagt Den Europæiske

Union i artikel 2 EU, nemlig iværksættelsen af en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik («FUSP») (den appellerede Kadi-dom, præmis 124, og den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, præmis 160).

68 Inden for rammerne af artikel 60 EF og 301 EF er en handling fra Fællesskabets side ifølge Retten i realiteten en handling fra Unionens side, som iværksættes med fællesskabssøjlen som grundlag, efter at Rådet har vedtaget en fælles holdning eller en fælles handling inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (den appellerede Kadi-dom, præmis 125, og den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, præmis 161).

#### *Om overholdelsen af artikel 249 EF*

69 I den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom undersøgte Retten herefter et anbringende, som udelukkende var blevet gjort gældende i den sag, der gav anledning til denne dom, og hvorefter den omtvistede forordning, for så vidt som den direkte krænker enkeltpersoners rettigheder og foreskriver anvendelse af individuelle sanktioner, ikke er almenyldig og dermed er i strid med artikel 249 EF. Følgelig bør denne forordning betragtes, ikke som en forordning, men som en samling individuelle beslutninger.

70 I nævnte doms præmis 184-188 forkastede Retten dette anbringende.

71 I nævnte doms præmis 186 fastslog Retten, at den omtvistede forordning ubestrideligt er almenyldig i artikel 249, stk. 2, EF's forstand, eftersom den forbyder enhver at stille midler eller økonomiske ressourcer til rådighed for bestemte personer.

72 Retten tilføjede, at den omstændighed, at disse personer er angivet ved navn i bilag I til denne forordning, således at de fremstår som direkte og individuelt berørt af forordningen i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 230, stk. 4, EF, ikke påvirker den generelle karakter af dette forbud, der gælder erga omnes, således som det nærmere bestemt fremgår af samme forordnings artikel 11.

### *Om overholdelsen af visse grundlæggende rettigheder*

73 Hvad endelig angår anbringenderne i begge sager om tilsidesættelse af sagsøgenes grundlæggende rettigheder fandt Retten det hensigtsmæssigt først at undersøge forholdet mellem den internationale retsorden, som udgår fra De Forenede Nationer, og de nationale retsordener, henholdsvis Fællesskabets retsorden, samt i hvilket omfang Fællesskabets og medlemsstaternes beføjelser er bundet af resolutioner, som Sikkerhedsrådet har vedtaget i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt. Denne undersøgelse ville således være afgørende for rækkevidden af den legalitetsprøvelse — bl.a. i forhold til overholdelsen af de grundlæggende rettigheder — som det påhviler Retten at udøve med hensyn til fællesskabsretsakter, hvorved sådanne resolutioner implementeres. Der ville kun være anledning for Retten til at tage stilling til de hævdede tilsidesættelser af grundlæggende rettigheder, for så vidt som det skulle blive fastslået, at disse tilsidesættelser er omfattet af dens prøvelsesret, og at de kan medføre, at den omtvistede forordning annulleres (den appellerede Kadi-dom, præmis 178-180, og den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, præmis 228-230).

74 Idet den i første række undersøgte forholdet mellem den internationale retsorden, som udgår fra De Forenede Nationer, og de nationale retsordener, henholdsvis Fællesskabets retsorden, fastslog Retten, at medlemsstaterne som medlemmer af FN ud fra et folkeretligt synspunkt er forpligtede til at overholde princippet om forrang for deres forpligtelser »i medfør af De Forenede Nationers pagt«, som er fastslået i dennes artikel 103, hvilket bl.a. indebærer, at forpligtelsen i henhold til denne pagts artikel 25 til at gennemføre Sikkerhedsrådets beslutninger går forud for enhver anden forpligtelse i henhold til konventioner, som de måtte have indgået (den appellerede Kadi-dom, præmis 181-184, og den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, præmis 231-234).



- 75 Ifølge Retten berøres denne forpligtelse for medlemsstaterne til at overholde princippet om forrang for forpligtelser, der er indgået i medfør af De Forenede Nationers pagt, ikke af EF-traktaten, eftersom der er tale om en forpligtelse, der følger af en konvention, der er indgået før EF-traktaten, og som følgelig falder ind under artikel 307 EF's bestemmelser. Desuden har artikel 297 EF til formål at sikre overholdelsen af dette princip (den appellerede Kadi-dom, præmis 185-188, og den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, præmis 235-238).
- 76 Retten konkluderede, at de resolutioner, som Sikkerhedsrådet har vedtaget i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, har bindende virkning for medlemsstaterne, der i egenskab heraf skal træffe enhver foranstaltning, der er nødvendig for at sikre gennemførelsen af disse resolutioner, og har mulighed for og endog er forpligtede til at undlade at anvende enhver fællesskabsretlig norm, om det så er en primærretlig bestemmelse eller et almindeligt fællesskabsretligt princip, som er til hinder for, at deres forpligtelser i medfør af nævnte pagt opfyldes korrekt (den appellerede Kadi-dom, præmis 189 og 190, og den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, præmis 239 og 240).
- 77 Ifølge Retten gælder denne bindende virkning af de nævnte resolutioner, der udspringer af en folkeretlig forpligtelse, imidlertid ikke for Fællesskabet, eftersom dette ikke som sådant er direkte bundet af De Forenede Nationers pagt, idet det hverken er medlem af FN eller adressat for Sikkerhedsrådets resolutioner eller indtræder i dets medlemsstaters rettigheder og forpligtelser i folkeretlig forstand (den appellerede Kadi-dom, præmis 192, og den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, præmis 242).
- 78 Derimod gælder der en sådan bindende virkning for Fællesskabet i medfør af fællesskabsretten (den appellerede Kadi-dom, præmis 193, og den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, præmis 243).
- 79 I denne henseende fastslog Retten, idet den analogt henviste til præmis 18 i dom af 12. december 1972, International Fruit Company m.fl. (forenede sager 21/72-24/72, Sml. 1972, s. 295, org.ref.: Rec. s. 1219), at bestemmelserne i De Forenede Nationers pagt binder Fællesskabet overalt, hvor det i medfør af EF-traktaten har overtaget

beføjelser, der tidligere udøvedes af medlemsstaterne inden for denne pagts anvendelsesområde (den appellerede Kadi-dom, præmis 203, og den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, præmis 253).

- 80 I den følgende præmis i de sidstnævnte domme udledte Retten heraf, dels at Fællesskabet hverken kan tilsidesætte de forpligtelser, der påhviler dets medlemsstater i medfør af De Forenede Nationers pagt, eller hindre gennemførelsen af disse, dels at Fællesskabet i medfør af selve den traktat, hvorved det blev oprettet, er forpligtet til under udøvelsen af sine beføjelser at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at gøre det muligt for dets medlemsstater at efterkomme disse forpligtelser.
- 81 Idet Retten således var foranlediget til i anden række at fastlægge rækkevidden af den legalitetsprøvelse, som det påhviler den at udøve, navnlig under hensyn til de grundlæggende rettigheder, med hensyn til fællesskabsretsakter, der, som den omtvistede forordning, implementerer resolutioner fra De Forenede Nationer, bemærkede Retten først — i præmis 209 i den appellerede Kadi-dom og præmis 260 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom — at Det Europæiske Fællesskab ifølge retspraksis er et retsfællesskab, idet både dets medlemsstater og dets institutioner er undergivet kontrol med, at deres retsakter er forenelige med Fællesskabets forfatningsmæssige grundlag, som er EF-traktaten, og at der ved denne traktat er indført et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, hvormed Domstolen skal kunne kontrollere lovligheden af institutionernes retsakter.
- 82 I præmis 212 i den appellerede Kadi-dom og præmis 263 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom fandt Retten imidlertid, at det spørgsmål, som opstod i de sager, som var indbragt for den, var, om der findes strukturelle grænser i medfør af den almindelige folkeret eller EF-traktaten selv for nævnte domstolsprøvelse.
- 83 I denne henseende bemærkede Retten, i præmis 213 i den appellerede Kadi-dom og præmis 264 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, at den omtvistede forordning, som blev vedtaget under henvisning til fælles holdning 2002/402, udgør gennemførelsen på fællesskabsplan af den forpligtelse, som påhviler Fællesskabets

medlemsstater som medlemmer af FN, til, eventuelt ved hjælp af en fællesskabsretsakt, at implementere de sanktioner over for Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen samt Taliban og andre personer, grupper, virksomheder og enheder med tilknytning til disse, som er blevet besluttet og efterfølgende styrket ved en række resolutioner, som Sikkerhedsrådet har vedtaget i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt.

84 I denne sammenhæng har Fællesskabet ifølge Retten handlet i medfør af en bunden kompetence, som ikke levner det nogen selvstændig skønsmargin ved udøvelsen heraf, således at det nærmere bestemt hverken direkte kunne ændre indholdet af de omhandlede resolutioner eller indføre en mekanisme, der kunne føre til en sådan ændring (den appellerede Kadi-dom, præmis 214, og den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, præmis 265).

85 Retten udledte heraf, at sagsøgernes anfægtelse af den omtvistede forordnings materielle lovlighed indebærer, at Retten foretager en indirekte eller forudsætningsvis efterprøvelse af lovligheden af de resolutioner, som er gennemført ved nævnte forordning, under hensyn til de grundlæggende rettigheder, som er beskyttet i Fællesskabets retsorden (den appellerede Kadi-dom, præmis 215 og 216, og den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, præmis 266 og 267).

86 I præmis 217-225 i den appellerede Kadi-dom, der har samme ordlyd som præmis 268-276 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, fastslog Retten følgende:

»217 Institutionerne og Det Forenede Kongerige har opfordret Retten til af principielle grunde at afvise at have nogen kompetence til at foretage en sådan indirekte prøvelse af lovligheden af disse resolutioner, der som folkeretlige regler, der er bindende for Fællesskabets medlemsstater, gælder for Retten såvel som for alle Fællesskabets institutioner. Disse parter er i det væsentlige af den opfattelse, at Rettens prøvelse bør være begrænset til dels en kontrol af overholdelsen

af de formelle regler, procedureregler og kompetenceregler, der i det foreliggende tilfælde gælder for fællesskabsinstitutionerne, dels en kontrol af de omhandlede fællesskabsforanstaltningers overensstemmelse med og proportionalitet i forhold til de sikkerhedsrådsresolutioner, som de gennemfører.

- 218 Det skal anerkendes, at der som en logisk følge af de ovenfor fremdragne principper gælder en sådan begrænsning af kompetencen ved undersøgelsen af forholdet mellem den internationale retsorden, som udgår fra De Forenede Nationer, og national henholdsvis Fællesskabets retsorden.
- 219 Som det allerede er anført, er de omhandlede resolutioner vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt. I denne sammenhæng tilkommer afgørelsen af, hvad der udgør en trussel mod international fred og sikkerhed, samt hvilke foranstaltninger der er nødvendige for at opretholde eller genoprette international fred og sikkerhed, alene Sikkerhedsrådet, og afgørelsen heraf ligger — alene med forbehold af den naturlige ret til individuelt eller kollektivt selvforsvar, som er omhandlet i pagtens artikel 51 — uden for de nationale myndigheders og domstoles kompetence.
- 220 Når Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt via sanktionskomitéen beslutter, at visse enkeltpersoners eller enheders midler skal indefrys, gælder dets beslutning i overensstemmelse med pagtens artikel 48 for alle medlemmer af De Forenede Nationer.
- 221 Henset til betragtningerne i præmis 193-204 ovenfor kan en bekræftelse af, at Retten er kompetent til indirekte at prøve en sådan beslutnings lovlighed efter normen for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, således som de er anerkendt i Fællesskabets retsorden, derfor hverken begrundes i henhold til folkeretten eller i henhold til fællesskabsretten.

- 222 Dels er en sådan kompetence uforenelig med medlemsstaternes forpligtelser i henhold til De Forenede Nationers pagt, navnlig artikel 25, 48 og 103, og med artikel 27 i Wienerkonventionen om traktatretten [indgået i Wien den 23.5.1969].
- 223 Dels er en sådan kompetence i strid med såvel EF-traktatens bestemmelser, navnlig artikel 5 EF, 10 EF, 297 EF og 307, stk. 1, EF, som EU-traktatens bestemmelser, navnlig artikel 5 EU, hvorefter Fællesskabets retsinstanter udøver deres beføjelser under de betingelser og med de mål for øje, som er fastsat i EF-traktaten og EU-traktaten. Herudover er den uforenelig med princippet om, at Fællesskabet — og dermed Retten — skal udøve sine beføjelser under overholdelse af folkeretten [dom af 24.11.1992, sag C-286/90, Poulsen og Diva Navigation, Sml. I, s. 6019, præmis 9, og af 16.6.1998, sag C-162/96, Racke, Sml. I, s. 3655, præmis 45].
- 224 Det skal tilføjes, at henset til bl.a. artikel 307 EF og artikel 103 i De Forenede Nationers pagt kan påberåbelse af, at der er sket en krænkelse af grundlæggende rettigheder i henhold til Fællesskabets retsorden eller af denne retsordens principper, ikke påvirke gyldigheden af en sikkerhedsrådsresolution eller dens retsvirkning på Fællesskabets område (jf. analogt Domstolens dom af 17.12.1970, sag 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Sml. 1970, s. 235, org.ref.: Rec. s. 1125, præmis 3, af 8.10.1986, sag 234/85, Keller, Sml. s. 2897, præmis 7, og af 17.10.1989, forenede sager 97/87-99/87, Dow Chemical Ibérica m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 3165, præmis 38).
- 225 De omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner skal således anses for principielt ikke at være omfattet af Rettens prøvelsesret, og deres lovlighed skal anses for ikke — heller ikke indirekte — at kunne anfægtes efter fællesskabsretten. Retten er derimod forpligtet til i videst muligt omfang at fortolke og anvende fællesskabsretten på en måde, som er forenelig med medlemsstaternes forpligtelser i medfør af De Forenede Nationers pagt.«

87 I præmis 226 i den appellerede Kadi-dom og præmis 277 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom fastslog Retten, at den dog er bemyndiget til indirekte at prøve lovligheden af de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner i forhold til jus cogens, forstået som et grundlæggende folkeretligt princip, der gælder for alle folkeretlige subjekter, heri indbefattet FN's organer, og som det ikke er muligt at fravige.

88 I denne henseende fastslog Retten, i præmis 227-231 i den appellerede Kadi-dom, som er enslydende med præmis 278-282 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, følgende:

»227 Det bemærkes i denne henseende, at Wienerkonventionen om traktatretten, som kodificerer folkeretlig sædvaneret (og som efter sin artikel 5 finder anvendelse »på enhver traktat, som er en international organisations stiftelsesdokument, samt på enhver traktat vedtaget inden for en international organisation«), i artikel 53 bestemmer, at traktater, der strider mod en tvingende norm i mellemfolkelig ret (jus cogens), defineret som »en retsregel, der er accepteret og anerkendt af folkeretssamfundet som helhed som en retsregel, fra hvilken der ikke tillades nogen fravigelse, og som kun kan ændres ved en senere almindelig folkeretlig retsregel af samme karakter«, er en nullitet. Ligeledes bestemmer Wienerkonventionens artikel 64, at »[h]vis der opstår en ny tvingende norm i almindelig mellemfolkelig ret, bliver enhver eksisterende traktat, som er i strid med denne retsregel, ugyldig og ophører«.

228 I øvrigt forudsætter De Forenede Nationers pagt selv, at der findes ufravigelige folkeretlige principper, herunder beskyttelsen af de grundlæggende menneskerettigheder. I pagtens præambel har De Forenede Nationers folk erklæret sig besluttede på at »bekræfte troen på fundamentale menneskerettigheder, på menneskets personlige værdighed og værd«. Det fremgår herudover af pagtens første kapitel med overskriften »Formål og grundsætninger«, at De Forenede Nationers formål bl.a. er at fremme respekten for menneskerettigheder og for fundamentale frihedsrettigheder.

229 Disse principper gælder såvel for medlemmerne af FN som for FN's organer. I henhold til artikel 24, stk. 2, i De Forenede Nationers pagt skal Sikkerhedsrådet under opfyldelsen af de pligter, som følger af hovedansvaret for opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed, handle »i overensstemmelse med De Forenede Nationers formål og grundsætninger«. De sanktionsbeføjelser, som Sikkerhedsrådet råder over under udøvelsen af dette ansvar, skal således anvendes under overholdelse af folkeretten og særlig De Forenede Nationers formål og grundsætninger.

230 Folkeretten giver således grundlag for at antage, at der findes en grænse for princippet om den bindende virkning af Sikkerhedsrådets resolutioner: De skal overholde de grundlæggende tvungende regler, der henhører under jus cogens. I modsat fald ville de — hvor usandsynligt det end måtte være — ikke være bindende for FN's medlemsstater og derfor heller ikke for Fællesskabet.

231 Den indirekte prøvelse, som Retten udøver inden for rammerne af et annullationsøgsmål rettet mod en fællesskabsretsakt, som er vedtaget uden nogen form for skønsudøvelse og med henblik på at gennemføre en sikkerhedsrådsresolution, kan således helt undtagelsesvis omfatte en efterprøvelse af overholdelsen af de overordnede folkeretlige regler, der henhører under jus cogens, herunder tvungende normer med henblik på universel beskyttelse af menneskerettighederne, som hverken FN's medlemsstater eller FN's organer kan fravige, fordi de udgør »ufravigelige principper i folkeretlig sædvaneret« (Den Internationale Domstols resposum af 8.7.1996 om lovligheden af anvendelse af atomvåben eller trusler herom, *ICJ Reports* 1996, s. 226, præmis 79: jf. tillige i denne retning [præmis 65 i] generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse [i den sag, som gav anledning til dom af 30.7.1996,] *Bosphorus* [sag C-84/95, Sml. I, s. 3953]).«

<sup>89</sup> Hvad for det første nærmere bestemt angår den hævdede tilsidesættelse af den grundlæggende ejendomsret fandt Retten, i præmis 237 i den appellerede Kadi-dom og præmis 288 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, at det skulle bedømmes, om indefrysningen af midler i henhold til den omtvistede forordning, som ændret

ved forordning nr. 561/2003, og — indirekte — i henhold til de sikkerhedsrådsresolutioner, som disse forordninger gennemfører, tilsidesætter sagsøgernes grundlæggende rettigheder.

- 90 I præmis 238 i den appellerede Kadi-dom og præmis 289 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom fandt Retten, at dette ikke er tilfældet efter den norm, der gælder for den universelle beskyttelse af de grundlæggende menneskerettigheder, der henhører under jus cogens.
- 91 I denne henseende fastslog Retten, i præmis 239 og 240 i den appellerede Kadi-dom og præmis 290 og 291 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, at de undtagelser og fritagelser fra forpligtelsen til indefrysning af midler, som er fastsat i den omtvistede forordning efter ændringen af denne i medfør af forordning nr. 561/2003, som på sin side gennemførte Sikkerhedsrådets resolution 1452 (2002), viser, at denne foranstaltning hverken har til formål eller til følge, at de personer, der er opført på den konsoliderede liste, undergives en umenneskelig eller nedværdigende behandling.
- 92 I præmis 243-251 i den appellerede Kadi-dom og præmis 294-302 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom fastslog Retten desuden, at indefrysningen af midler ikke udgør en vilkårlig, uhensigtsmæssig eller uforholdsmæssig krænkelse af de berørte personers private ejendomsret og følgelig ikke, henset til følgende omstændigheder, kan anses for at være i strid med jus cogens:

— De omhandlede foranstaltninger forfølger et formål, som er af grundlæggende almen interesse for det internationale samfund, nemlig kampen mod international terrorisme, og FN er legitimeret til at iværksætte en aktion med henblik på beskyttelse mod terrororganisationers handlinger.



- Indefrysning af midler er en sikkerhedsforanstaltning, som til forskel fra konfiskation ikke tilsidesætter selve ejendomsretten for de berørte personer over deres finansielle aktiver, men udelukkende brugen af disse.
- I de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner er der fastsat en mekanisme for regelmæssig revurdering af den generelle sanktionsordning.
- Disse resolutioner opstiller en procedure, der gør det muligt for de berørte personer til enhver tid — ved mellemkomst af den medlemsstat, hvor de er statsborgere eller har deres bopæl — at forelægge deres sag for sanktionskomitéen med henblik på en fornyet vurdering.

93 Hvad for det andet angår den hævdede tilsidesættelse af retten til kontradiktion, i første række nærmere bestemt sagsøgernes ret til at blive hørt af fællesskabsinstitutionerne forud for vedtagelsen af den omtvistede forordning, fastslog Retten i præmis 258 i den appellerede Kadi-dom, som præmis 328 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom *mutatis mutandi* svarer til, følgende:

»I det foreliggende tilfælde var fællesskabsinstitutionerne — som det fremgår af de ovenfor anførte indledende bemærkninger om forholdet mellem den internationale retsorden, som udgår fra De Forenede Nationer, og den nationale retsorden, henholdsvis Fællesskabets retsorden — forpligtet til i Fællesskabets retsorden at gennemføre resolutioner vedtaget af Sikkerhedsrådet og beslutninger truffet af sanktionskomitéen, som på ingen måde bemyndigede dem til i forbindelse med den konkrete gennemførelse at fastsætte en mekanisme på fællesskabsplan med henblik på vurdering eller revurdering af enkelttilfælde, eftersom såvel indholdet af de omhandlede foranstaltninger som mekanismerne med henblik på revurdering (jf. præmis 262 ff. [...]) fuldt ud henhørte under Sikkerhedsrådets og sanktionskomitéens kompetence. Følgelig havde fællesskabsinstitutionerne ingen undersøgelsesbeføjelse, ingen mulighed for at kontrollere de faktiske omstændigheder, som Sikkerhedsrådet og sanktionskomitéen havde lagt til grund, ingen skønsmargin med hensyn til disse faktiske omstændigheder og ikke noget frit skøn med hensyn til

hensigtsmæssigheden af at vedtage sanktioner over for sagsøgeren. Det fællesskabsretlige princip om retten til kontradiktion kan ikke anvendes i en situation, hvor en høring af den berørte person under ingen omstændigheder kan foranledige, at institutionen ændrer sit standpunkt.«

- 94 Retten udledte heraf, i præmis 259 i den appellerede Kadi-dom, at Rådet ikke var forpligtet til i forbindelse med vedtagelsen og gennemførelsen af den omtvistede forordning at høre sagsøgeren vedrørende den omstændighed, at han fortsat figurerede på listen over personer og enheder, som var omfattet af sanktionerne, og i præmis 329 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, at Rådet ikke var forpligtet til at høre sagsøgerne i første instans inden vedtagelsen af den omtvistede forordning.
- 95 Hvad i anden række angår tilsidesættelsen af sagsøgernes hævdede ret til at blive hørt af sanktionskomitéen i forbindelse med, at de blev optaget på den konsoliderede liste, fastslog Retten, i præmis 261 i den appellerede Kadi-dom og præmis 306 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, at en sådan ret ikke er fastsat i de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner.
- 96 Retten fastslog desuden i præmis 307 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, at det ikke er et krav efter nogen tvingende folkeretlig norm, at der foretages en forudgående høring af de berørte under omstændigheder som i det foreliggende tilfælde.
- 97 Retten bemærkede i øvrigt, at selv om de ikke fastsætter en ret til at blive hørt personligt, indfører de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner og de respektive forordninger, hvorved de er blevet gennemført i Fællesskabet, ikke desto mindre en mekanisme med henblik på revurdering af enkelttilfælde, idet de bestemmer, at de berørte personer ved de nationale myndigheders mellemkomst kan henvende sig til sanktionskomitéen for enten at opnå, at de bliver fjernet fra den konsoliderede liste, eller at der gøres undtagelse fra indefrysningen af midler (den appellerede Kadi-dom, præmis 262, og den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, præmis 309).

- 98 Under henvisning — i præmis 264 i den appellerede Kadi-dom og præmis 311 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom — til »retningslinjerne for sanktionskomitéens arbejde«, vedtaget af komitéen selv den 7. november 2002 og ændret den 10. april 2003 (herefter »sanktionskomitéens retningslinjer«) og — i præmis 266 i den appellerede Kadi-dom og 313 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom — til en række sikkerhedsrådsresolutioner, henviste Retten i de nævnte præmisser til den betydning, Sikkerhedsrådet tillægger de grundlæggende rettigheder for de personer, der er optaget på den konsoliderede liste, herunder retten til forsvar.
- 99 I præmis 268 i den appellerede Kadi-dom og præmis 315 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom fastslog Retten, at den omstændighed, som den havde anført i den foregående præmis i hver af disse domme, at proceduren med henblik på revurdering ikke direkte giver de berørte personer selv ret til at blive hørt af sanktionskomitéen, som er den eneste myndighed, der har kompetence til, efter anmodning af en stat, at træffe afgørelse om revurdering af deres situation, således at de berørte personer i det væsentlige er afhængige af den diplomatiske beskyttelse, som staterne giver deres statsborgere, ikke kunne anses for at være uacceptabel i henhold til tvingende folkeretlige normer.
- 100 Retten tilføjede, at de berørte personer har mulighed for at anlægge en retssag på grundlag af intern ret, eller endog direkte på grundlag af den omtvistede forordning og de relevante sikkerhedsrådsresolutioner, som den gennemfører, til prøvelse af et eventuelt ulovligt afslag fra den kompetente nationale myndigheds side på at forelægge deres sag for sanktionskomitéen med henblik på en revurdering (den appellerede Kadi-dom, præmis 270, og den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, præmis 317).
- 101 Retten fastslog endvidere, at under omstændigheder som dem, der var tale om i de sager, der var indbragt for den, som drejer sig om en sikkerhedsforanstaltning, der indskrænker de berørtes rådighed over deres midler, kræver overholdelsen af disses grundlæggende rettigheder ikke, at de får forelagt de faktiske omstændigheder og det bevismateriale, som lægges dem til last, når Sikkerhedsrådet eller sanktionskomitéen finder, at hensyn til det internationale samfunds sikkerhed er til hinder for det (den appellerede Kadi-dom, præmis 274, og den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, præmis 320).

102 På denne baggrund konkluderede Retten, i præmis 276 i den appellerede Kadi-dom og præmis 330 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, at sagsøgernes anbringende om tilsidesættelse af retten til kontradiktion ikke skulle tages til følge.

103 Hvad endelig for det tredje angår anbringendet om tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsprøvelse fastslog Retten, i præmis 278-285 i den appellerede Kadi-dom, som i det væsentlige er enslydende med præmis 333-340 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, følgende:

»278 I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren kunnet anlægge et annullations-søgsmål ved Retten i medfør af artikel 230 EF.

279 Inden for rammerne af dette søgsmål foretager Retten en fuldstændig prøvelse af lovligheden af den [omtvistede] forordning for så vidt angår fællesskabsinstitutionernes overholdelse af de kompetenceregler og de formelle regler og væsentlige formforskrifter, der gælder for deres handlinger.

280 Retten prøver ligeledes lovligheden af den [omtvistede] forordning set i forhold til de sikkerhedsrådsresolutioner, som forordningen har til formål at gennemføre, særligt med hensyn til forordningens formelle og materielle overensstemmelse, indre sammenhæng og proportionalitet i forhold til de sidstnævnte.

281 Idet Retten træffer afgørelse i medfør af denne prøvelsesret, fastslår den, at det er ubestridt, at sagsøgeren faktisk er en af de fysiske personer, som den 19. oktober 2001 blev optaget på [den konsoliderede] liste.

- 282 Inden for rammerne af det foreliggende annullationsøgsmål har Retten desuden erklæret sig kompetent til at prøve lovligheden af den [omtvistede] forordning og, indirekte, lovligheden af de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner set i forhold til de overordnede folkeretlige regler, der henhører under jus cogens, herunder tvingende normer med henblik på universel beskyttelse af menneskerettighederne.
- 283 Derimod påhviler det, som det allerede er anført i præmis 225 ovenfor, ikke Retten indirekte at prøve selve de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioners overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, således som de er beskyttet i Fællesskabets retsorden.
- 284 Det tilkommer heller ikke Retten at kontrollere, at der ikke er tale om et fejlagtigt skøn med hensyn til de faktiske omstændigheder og beviser, som Sikkerhedsrådet har lagt til grund til støtte for de foranstaltninger, som det har truffet, og heller ikke — med forbehold af den begrænsede ramme, som er defineret i præmis 282 ovenfor — indirekte at prøve hensigtsmæssigheden og forholdsmæssigheden af disse foranstaltninger. En sådan prøvelse kan ikke udøves uden at gøre indgreb i Sikkerhedsrådets enekompetence i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt med hensyn til at afgøre for det første, om der foreligger en trussel mod international fred og sikkerhed, og for det andet, hvilke foranstaltninger der er hensigtsmæssige med henblik på at afværge eller afhjælpe en sådan trussel. I øvrigt indebærer spørgsmålet om, hvorvidt en enkeltperson eller en organisation udgør en trussel for international fred og sikkerhed, ligesom spørgsmålet om, hvilke foranstaltninger der bør træffes over for berørte personer med henblik på at modvirke en sådan trussel, en politisk vurdering og skønsmæssige vurderinger, som i princippet henhører under enekompetencen for den myndighed, til hvilken det internationale samfund har overdraget hovedansvaret for opretholdelse af international fred og sikkerhed.
- 285 Det skal således fastslås, at sagsøgeren ikke råder over noget retsmiddel i det i præmis 284 umiddelbart ovenfor angivne omfang, idet Sikkerhedsrådet ikke har fundet det hensigtsmæssigt at oprette en international uafhængig retsinstans, der har til opgave at træffe afgørelse med hensyn til såvel jus som faktum i sager anlagt til prøvelse af enkeltbeslutninger truffet af sanktionskomitéen.«

104 I præmis 286 i den appellerede Kadi-dom og præmis 341 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom fastslog Retten, at en sådan lakune i sagsøgerens retsbeskyttelse imidlertid ikke i sig selv er i strid med jus cogens.

105 I denne henseende bemærkede Retten, i præmis 288-290 i den appellerede Kadi-dom, som i det væsentlige er enslydende med præmis 343-345 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, følgende:

»288 I det foreliggende tilfælde finder Retten, at den begrænsning af sagsøgerens ret til domstolsprøvelse, der er en følge af den retlige immunitet, som de resolutioner, som Sikkerhedsrådet har vedtaget i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, principielt er omfattet af inden for De Forenede Nationers medlemsstaters interne retsorden, i overensstemmelse med de relevante folkeretlige principper (særlig [denne pagts] artikel 25 og 103) er uløseligt forbundet med denne rettighed, således som den er sikret ved jus cogens.

289 En sådan begrænsning er begrundet såvel i karakteren af de beslutninger, som Sikkerhedsrådet skal træffe i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, som i det lovlige formål, som forfølges. Under de i nærværende sag foreliggende omstændigheder er sagsøgerens interesse i at få sagens realitet prøvet ved en domstol ikke tilstrækkelig til at gå forud for den væsentlige almene interesse i, at international fred og sikkerhed opretholdes, når der foreligger en trussel, som er klart identificeret af Sikkerhedsrådet i overensstemmelse med bestemmelserne i De Forenede Nationers pagt. I denne henseende skal der tillægges den omstændighed, at de resolutioner, som Sikkerhedsrådet løbende har vedtaget, langt fra at fastsætte en ubegrænset eller ubestemt gyldighedsperiode altid har fastsat en mekanisme med henblik på revurdering af hensigtsmæssigheden af at opretholde disse foranstaltninger efter højst 12 eller 18 måneders forløb [...], en væsentlig betydning.

290 Endelig finder Retten, at oprettelsen af et organ som sanktionskomitéen og den foreskrevne mulighed for til enhver tid at henvende sig til denne for at opnå en revurdering af ethvert enkelttilfælde gennem en formaliseret mekanisme, der involverer såvel »the petitioned government« som »the designating government« [den regering, hvortil en berørt person har rettet en anmodning om revurdering, henholdsvis den regering, som har foreslået den pågældende optaget på sanktionskomitéens liste] [...], i mangel af en international retsinstans, der er kompetent til at prøve lovligheden af Sikkerhedsrådets retsakter, er et rimeligt alternativ for at opnå en adækvat beskyttelse af sagsøgerens grundlæggende rettigheder, således som de er anerkendt ved jus cogens.«

<sup>106</sup> Følgelig tog Retten ikke anbringenderne om tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsprøvelse til følge og frifandt dermed i det hele Rådet og Kommissionen.

### **Parternes påstande i appelsagen**

<sup>107</sup> Yassin Abdullah Kadi har i appelskriftet nedlagt følgende påstande:

- Den appellerede Kadi-dom ophæves i sin helhed.
- Det fastslås, at den omtvistede forordning er ugyldig.
- Det pålægges Rådet og/eller Kommissionen at betale sagsomkostningerne i forbindelse med appelsagen og sagen for Retten.

108 Al Barakaat har i appelskriftet nedlagt følgende påstande:

— Den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom ophæves.

— Det fastslås, at den omtvistede forordning er ugyldig.

— Det pålægges Rådet og Kommissionen at betale sagsomkostningerne i forbindelse med appelsagen og sagen for Retten.

109 Rådet har i begge sager nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og om, at appellerterne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

110 I sag C-402/05 har Kommissionen nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at ingen af de af appellanten anførte anbringender kan anfægte konklusionen i den appellerede Kadi-dom, idet dommens præmisser ændres som foreslået i svarskriftet.

— Følgelig forkastes appellen.

— Appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.



111 I sag C-415/05 P har Kommissionen nedlagt følgende påstande:

- Appellen forkastes i det hele.
  
- Appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

112 Det Forenede Kongerige har iværksat kontraappel og har for Domstolen nedlagt følgende påstande:

- Appellerne forkastes.
  
- Den del af de appellerede domme, der omhandler spørgsmålet om jus cogens, dvs. præmis 226-231 i den appellerede Kadi-dom og præmis 277-281 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, ophæves.

113 Kongeriget Spanien, der ved kendelser afsagt af Domstolens præsident den 27. april 2006 (sag C-402/05 P) og den 15. maj 2006 (sag C-415/05 P) har fået tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for de af Rådet nedlagte påstande, har nedlagt følgende påstande:

- Appellerne forkastes i deres helhed, og de appellerede domme stadfæstes i deres helhed.

- Appellanterne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
  
- Det af Kommissionen fremførte vedrørende det første anbringende i begge appel-skrifter forkastes, og de appellerede domme stadfæstes.
  
- Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
  
- Subsidiært, for det tilfælde at Domstolen ophæver de appellerede domme og som følge heraf fastslår, at den omtvistede forordning er ugyldig, skal denne forordnings virkninger i henhold til artikel 231 EF betragtes som bestående, indtil vedtagelsen af en ny forordning til erstatning for denne.

<sup>114</sup> Den Franske Republik, der ved kendelser afsagt af Domstolens præsident den 27. april 2006 (sag C-402/05 P) og den 15. maj 2006 (sag C-415/05 P), har fået tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for de af Rådet og Kommissionen nedlagte påstande, har nedlagt følgende påstande:

- Appellerne forkastes, Det Forenede Kongeriges kontraappel tages til følge, og præmisserne ændres for så vidt angår den del af de appellerede domme, der vedrører jus cogens.

- Appellanterne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

- 115 Kongeriget Nederlandene, der ved kendelser afsagt af Domstolens præsident den 27. april 2006 (sag C-402/05 P) og den 15. maj 2006 (sag C-415/05 P), har fået tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for de af Rådet nedlagte påstande, har i begge sager nedlagt påstand om, at appellen forkastes, dog således, at der foretages en ændring af præmisserne vedrørende rækkevidden af legalitetskontrollen og — subsidiært — spørgsmålet, om regler, der henhører under jus cogens, er blevet tilsidesat.

### **Anbringenderne til støtte for ophævelse af de appellerede domme**

- 116 Yassin Abdullah Kadi har gjort to anbringender gældende, det første vedrørende manglende hjemmel for den omtvistede forordning og det andet vedrørende Rettens tilsidesættelse af en række folkeretlige regler og de konsekvenser, denne tilsidesættelse har medført for bedømmelsen af anbringenderne vedrørende tilsidesættelse af visse grundlæggende rettigheder, som han havde påberåbt sig for Retten.
- 117 Al Barakaat har gjort tre anbringender gældende, det første vedrørende manglende hjemmel for den omtvistede forordning, det andet vedrørende tilsidesættelse af artikel 249 EF og det tredje vedrørende tilsidesættelse af visse af denne organisations grundlæggende rettigheder.
- 118 Til støtte for sin kontraappel har Det Forenede Kongerige gjort et enkelt anbringende gældende, hvorefter Retten har begået en retlig fejl ved i de appellerede domme at fastslå, at den havde kompetence til at undersøge spørgsmålet, om de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner er forenelige med jus cogens-reglerne.

## Om appellerne

- 119 Ved kendelse af 13. november 2007 bestemte Domstolens præsident, at Ahmed Ali Yusuf's navn skulle slettes af Domstolens register som følge af, at han havde hævet den appel, han havde iværksat sammen med Al Barakaat i sag C-415/05 P.
- 120 Efter høring af parterne og generaladvokaten bestemmes, at nærværende sager som følge af deres forbindelse med hinanden skal forenes med henblik på dommen i overensstemmelse med artikel 43 i Domstolens procesreglement.

### *Om anbringenderne vedrørende den omtvistede forordnings hjemmel*

#### Parternes argumenter

- 121 Yassin Abdullah Kadi har med sit første anbringende gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, idet den i præmis 135 i den appellerede Kadi-dom fastslog, at den omtvistede forordning kunne vedtages på grundlag af artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF i forening.
- 122 Dette anbringende er opdelt i tre led.

- 123 Med anbringendets første led har Yassin Abdullah Kadi gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, idet den fastslog, at artikel 60 EF og 301 EF kan betragtes som en delvis hjemmel for den omtvistede forordning. Retten har i øvrigt ikke gjort det klart, hvordan disse bestemmelser, som kun kan danne grundlag for foranstaltninger mod tredjelande, i forening med artikel 308 EF kan anses for hjemmel for nævnte forordning, når denne kun indeholder foranstaltninger rettet mod enkeltpersoner og enheder af ikke-statslig karakter.
- 124 Med anbringendets andet led har Yassin Abdullah Kadi gjort gældende, at Retten, såfremt artikel 60 EF og 301 EF ikke desto mindre skulle opretholdes som delvis hjemmel for den omtvistede forordning, begik en retlig fejl, idet den foretog en urigtig fortolkning af artikel 301 EF og den »passerelle«-virkning, der er fastsat i denne, idet denne artikel på ingen måde indbefatter en beføjelse til at træffe foranstaltninger, hvormed det tilsigtes at virkeliggøre et af EU-traktatens mål.
- 125 Med det tredje led har Yassin Abdullah Kadi kritiseret Retten for at have begået en retlig fejl, idet den fortolkede artikel 308 EF således, at denne bestemmelse kunne tilvejebringe et retligt grundlag for en lovgivning, hvortil traktaten ikke indeholder de fornødne handlebeføjelser, og som ikke var påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål. I præmis 122-134 i den appellerede Kadi-dom sidestillede Retten fejlagtigt målene med de to integrerede, men særskilte retsordener, som Unionen, henholdsvis Fællesskabet udgør, og gik dermed ud over grænserne for artikel 308 EF.
- 126 En sådan opfattelse er desuden uforenelig med princippet om tildelte kompetencer i henhold til artikel 5 EF. I denne henseende fremgår det af præmis 28-35 i udtalelse 2/94 af 28. marts 1996 (Sml. I, s. 1759), at den omstændighed, at et mål er angivet i EU-traktaten, ikke kan afhjælpe den omstændighed, at dette ikke indgår i opregningen af EF-traktatens mål.

- 127 Rådet og Den Franske Republik har imødegået det første led i Yassin Abdullah Kadis første anbringende, idet de bl.a. har anført, at den omstændighed, at artikel 60 EF og 301 EF er angivet som en del af hjemmelen for den omtvistede forordning, er begrundet i, at disse bestemmelser foreskriver restriktive foranstaltninger, hvis anvendelsesområde måtte udvides ved hjælp af artikel 308 EF til at omfatte personer og enheder, som er af ikke-statslig karakter og dermed ikke er omfattet af de to førstnævnte artikler.
- 128 Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at artikel 308 EF er blevet anvendt som en mekanisme, der gør det muligt at supplere de instrumentelle beføjelser, som er fastsat i artikel 60 EF og 301 EF, som dermed ikke udgør et delvist retligt grundlag for den omtvistede forordning. Kongeriget Spanien har i det væsentlige fremført samme argumentation.
- 129 Hvad angår det første anbringendes andet led har Rådet gjort gældende, at eksistensberettigelsen for den forbindelse, som er fastsat i artikel 301 EF, netop består i at give Rådet beføjelse til at træffe foranstaltninger, der har til formål at virkeliggøre et af EU-traktatens mål.
- 130 Kongeriget Spanien, Den Franske Republik og Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at det er artikel 308 EF, og ikke artikel 60 EF og 301 EF, der har gjort det muligt at vedtage restriktive foranstaltninger, som omfatter personer og enheder af ikke-statslig karakter, hvorved denne artikel supplerer anvendelsesområdet for de to sidstnævnte artikler.
- 131 Hvad angår det tredje led i Yassin Abdullah Kadis første anbringende har Rådet gjort gældende, at eksistensberettigelsen for den forbindelse, som følger af artikel 301 EF, netop er — undtagelsesvist — at anvende de beføjelser til at foreskrive økonomiske og finansielle sanktioner, som er tildelt Fællesskabet, til at virkeliggøre et af målene med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, og dermed et af Unionens mål, frem for et af Fællesskabets mål.

- 132 Det Forenede Kongerige og de medlemsstater, som er indtrådt i appelsagerne, deler i det væsentlige denne opfattelse.
- 133 Det Forenede Kongerige har præciseret sit standpunkt, idet det har anført, at den aktion, som er fastsat i den omtvistede forordning, kan anses for at bidrage til virkeliggørelsen af, ikke et af Unionens mål, men et af Fællesskabets mål, nemlig det implicitte, rent instrumentelle mål, som ligger til grund for artikel 60 EF og 301 EF, om at tilvejebringe effektive midler til udelukkende ved hjælp af økonomiske tvangsforanstaltninger at gennemføre retsakter, der er vedtaget i medfør af den kompetence, som er tildelt Unionen i henhold til EU-traktatens afsnit V.
- 134 Ifølge denne medlemsstat er det, når virkeliggørelsen af dette instrumentelle mål nødvendiggør former for økonomisk tvang, der går ud over de beføjelser, som specifikt er tildelt Rådet ved artikel 60 EF og 301 EF, hensigtsmæssigt at anvende artikel 308 EF til at supplere disse beføjelser.
- 135 Kommissionen har, efter at have erklæret at have taget sit synspunkt op til fornyet overvejelse, principalt gjort gældende, at artikel 60 EF og 301 EF henses til deres ordlyd og kontekst i sig selv udgjorde et hensigtsmæssigt og tilstrækkeligt retligt grundlag for vedtagelsen af den omtvistede forordning.
- 136 I denne henseende har Kommissionen i det væsentlige påberåbt sig følgende argumenter:
- Ordlyden af artikel 301 EF er tilstrækkeligt vid til at dække økonomiske sanktioner over for personer, for så vidt som disse befinder sig i eller på anden måde har tilknytning til et tredjeland. Udtrykket »økonomiske forbindelser« omfatter en bred vifte af aktiviteter. Enhver økonomisk sanktion påvirker, selv om den er rettet mod et tredjeland, såsom en embargo, direkte de berørte personer, og kun

indirekte dette land. Ordlyden af artikel 301 EF, og særligt udtrykket »delvis«, kræver ikke, at en delvis foranstaltning skal være rettet mod et bestemt segment i de berørte lande, såsom regeringen. Eftersom denne bestemmelse tillader Fællesskabet fuldstændigt at afbryde de økonomiske forbindelser med alle lande, bør den også bemyndige Fællesskabet til at afbryde de økonomiske forbindelser med et begrænset antal personer i et begrænset antal lande.

- Det sproglige sammenfald mellem artikel 41 i De Forenede Nationers pagt og artikel 301 EF viser den klare hensigt hos koncipisterne af sidstnævnte bestemmelse om at skabe en platform for Fællesskabets gennemførelse af enhver foranstaltning, som Sikkerhedsrådet har truffet, og som kræver en fællesskabshandling.
  
- Artikel 301 EF indfører en processuel forbindelse mellem Fællesskabet og Unionen, men sigter hverken mod at udvide eller indskrænke området for Fællesskabets kompetence. Denne bestemmelse bør følgelig undergives en lige så vid fortolkning som de relevante fællesskabskompetencer.

<sup>137</sup> Kommissionen har anført, at de omhandlede foranstaltninger, henset til den virkning, som foranstaltninger med forbud mod bevægelighed for økonomiske midler har på samhandelen, henhører under den fælles handelspolitik, eller endog, at disse foranstaltninger udgør bestemmelser vedrørende kapitalens frie bevægelighed, eftersom de indebærer et forbud mod at overføre økonomiske midler til personer i tredjelande.

<sup>138</sup> Kommissionen har tillige gjort gældende, at det følger af artikel 56, stk. 1 og 2, EF, at kapitalbevægelser og betalinger mellem Fællesskabet og tredjelande henhører under Fællesskabets kompetence, idet medlemsstaterne kun kan træffe foranstaltninger i



form af sanktioner på dette område inden for rammerne af artikel 60, stk. 2, EF, og ikke artikel 58, stk. 1, litra b), EF.

- 139 Kommissionen er følgelig af den opfattelse, at artikel 308 EF ikke kunne anvendes ved vedtagelsen af den omtvistede forordning, eftersom der er fastsat en handlebeføjelse i artikel 60 EF og 301 EF. Ifølge Kommissionen, som herved har henvist til bl.a. dom af 10. januar 2006, Kommissionen mod Rådet (sag C-94/03, Sml. I, s. 1, præmis 35), tilvejebringer sidstnævnte artikler grundlaget for denne forordnings primære eller fremherskende bestanddel, i forhold til hvilken andre bestanddele, såsom inde-frysning af midler, der tilhører personer, som på samme tid er statsborgere i unions-medlemsstater og tilknyttet en udenlandsk terrorgruppe, er rent sekundære.
- 140 Kommissionen har subsidiært gjort gældende, at det, før artikel 308 EF bringes i anvendelse, skal undersøges, om EF-traktatens artikler om fælles handelspolitik og fri bevægelighed for kapital og betalinger finder anvendelse.
- 141 Mere subsidiært har Kommissionen anført, at hvis artikel 308 EF skulle have været anvendt som hjemmel for den omtvistede forordning, skulle det have været som eneste hjemmel, idet anvendelsen af denne bestemmelse skal bero på den omstændighed, at en handling fra Fællesskabets side er påkrævet for at opnå et af Fællesskabets mål, og ikke, som fastslået af Retten, for at virkeliggøre EU-traktatens mål, i det foreliggende tilfælde målene med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.
- 142 I det foreliggende tilfælde er der tale om det fællesskabsmål, som udgøres af den fælles handelspolitik, jf. artikel 3, stk. 1, litra b), EF, og fællesskabsmålet vedrørende kapitalens frie bevægelighed, jf. forudsætningsvis artikel 3, stk. 1, litra c), EF, sammenholdt med EF-traktatens relevante bestemmelser, dvs. bestemmelserne i artikel 56 EF om frie kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne og tredjelande. De omhandlede foranstaltninger henhører under nævnte fællesskabsmål, eftersom de

indvirker på samhandelen, uanset at de er vedtaget som et led i forfølgelsen af udenrigspolitiske mål.

<sup>143</sup> Yassin Abdullah Kadi, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik og Det Forenede Kongerige har imødegået Kommissionens principale synspunkt med følgende indvendinger:

- Der er tale om en udvidende fortolkning af artikel 60 EF og 301 EF, hvorved der ses bort fra de såkaldte »intelligente« sanktioners radikalt anderledes og nye karakter, for så vidt som disse ikke længere har nogen tilknytning til et tredjeland, hvilket er en problematisk fortolkning, eftersom disse artikler er blevet indført på et tidspunkt, hvor sanktionerne var kendetegnet ved en sådan tilknytning.
  
- Til forskel fra de omhandlede intelligente sanktioner er en fuldstændig embargo rettet mod et tredjelands ledere, mod hvem en sådan foranstaltning har til formål at udøve et pres, og kun indirekte mod det berørte lands økonomiske aktører, således at det ikke kan hævdes, at enhver sanktion, herunder embargo, først og fremmest er rettet mod enkeltpersoner.
  
- Til forskel fra artikel 41 i De Forenede Nationers pagt omhandler artikel 301 EF specifikt afbrydelse af de økonomiske forbindelser »med et eller flere tredjelands«, således at der ikke kan støttes noget argument på ligheden mellem disse to bestemmelsers ordlyd.
  
- Artikel 301 EF er ikke blot en processuel bestemmelse. Denne bestemmelse indfører en specifik hjemmel og en specifik procedure og tildeler ganske åbenbart Fællesskabet en materiel kompetence.

- De foranstaltninger, som den omtvistede forordning foreskriver, vedrører ikke handelsforbindelserne mellem Fællesskabet og tredjelande, og den fælles handelspolitiks mål kan derfor ikke tages til indtægt herfor.
  
- Retten fastslog med rette, at disse foranstaltninger ikke bidrager til at imødegå en risiko for hindringer for kapitalens frie bevægelighed, og at artikel 60, stk. 2, EF ikke kan danne grundlag for restriktive foranstaltninger mod enkeltpersoner eller enheder. Eftersom denne bestemmelse kun omfatter foranstaltninger over for tredjelande, kunne de omhandlede foranstaltninger kun være blevet vedtaget inden for rammerne af artikel 58, stk. 1, litra b), EF.

<sup>144</sup> Kommissionens subsidiære synspunkt er ligeledes blevet imødegået af Yassin Abdullah Kadi samt af Kongeriget Spanien og Den Franske Republik.

<sup>145</sup> Det er ikke muligt at anvende artikel 133 EF eller artikel 55, stk. 2, EF, eftersom de foranstaltninger, som er fastsat i den omtvistede forordning, ikke vedrører handelsforbindelser med tredjelande og ikke henhører under den kategori af kapitalbevægelser, der er omfattet af artikel 57, stk. 2, EF.

<sup>146</sup> Endvidere kan det ikke hævdes, at den omtvistede forordning har til formål at virkeliggøre et af Fællesskabets mål i artikel 308 EF's forstand. Således er målet om kapitalens frie bevægelighed udelukket, eftersom anvendelsen af indefrysning af midler som fastsat i denne forordning ikke kan afføde en sandsynlig og alvorlig risiko for uoverensstemmelser mellem medlemsstaterne. Den fælles handelspolitiks mål er heller ikke relevant, eftersom indefrysning af aktiver tilhørende en person, som ikke har nogen tilknytning til et tredjelands regering, ikke vedrører samhandelen med et sådant land og ikke forfølger et handelspolitisk formål.

- 147 For det tilfælde, at den får medhold i sit principale synspunkt, har Kommissionen anmodet Domstolen om af retssikkerhedsmæssige grunde og af hensyn til en korrekt gennemførelse af de forpligtelser, som er indgået inden for rammerne af De Forenede Nationer, at fastslå, at virkningerne af den omtvistede forordning i dens helhed skal betragtes som bestående i medfør af artikel 231 EF.
- 148 For samme tilfælde har Kongeriget Spanien og Den Franske Republik indgivet en tilsvarende anmodning.
- 149 Yassir Abdullah Kadi har derimod rejst indsigelse mod disse anmodninger og hævdede, at den omtvistede forordning indebærer en alvorlig krænkelse af grundlæggende rettigheder. Under alle omstændigheder bør der fastsættes en undtagelsesbestemmelse for personer, der, således som appellanten, allerede har anlagt sag til prøvelse af denne forordning.
- 150 Med sit første anbringende har Al Barakaat for det første kritiseret Retten for i præmis 158-170 i den anfægtede Yusuf og Al Barakaat-dom at have fastslået, at den omtvistede forordning kunne vedtages på grundlag af artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF i forening.
- 151 Retten begik en retlig fejl, idet den i præmis 160 og 164 i nævnte dom fastslog, at artikel 60 EF og 301 EF ikke udelukkende omfatter virkeliggørelsen af en handling fra Fællesskabets side, men også kan vedrøre et af de mål, som specifikt er tillagt Unionen i artikel 2 EU, nemlig iværksættelsen af en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.
- 152 For det andet har Al Barakaat kritiseret Retten for i samme doms præmis 112, 113, 115 og 116 at have fastslået, at sanktioner mod enkeltpersoner med det formål at påvirke de økonomiske forbindelser med et eller flere tredjelande er dækket af

bestemmelserne i artikel 60 EF og 301 EF, og at denne fortolkning er begrundet i såvel effektivitetshensyn som i humanitære hensyn.

- 153 Rådet har heroverfor anført, at Retten med rette i præmis 161 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom fastslog, at de sanktioner, der er vedtaget på grundlag af artikel 60 EF og 301 EF som følge af vedtagelsen af en fælles holdning eller en fælles handling i henhold til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, og som foreskriver en afbrydelse eller indskrænkning af Fællesskabets økonomiske forbindelser med et eller flere tredjelande, på grund af den forbindelse, som følger af nævnte bestemmelser tager sigte på at virkeliggøre det mål med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, som disse unionsretsakter forfølger.
- 154 Rådet har endvidere gjort gældende, at Retten med rette fastslog, at anvendelsen af artikel 308 EF som supplerende hjemmel for den omtvistede forordning var begrundet, eftersom denne artikel udelukkende tjener til at muliggøre en udvidelse af de økonomiske og finansielle foranstaltninger, som allerede er fastsat i artikel 60 EF og 301 EF, til at omfatte enkeltpersoner eller enheder, som ikke har en tilstrækkelig tilknytning til et bestemt tredjeland.
- 155 Endelig er det Rådets opfattelse, at appellants kritik med hensyn til effektiviteten og forholdsmæssigheden af de sanktioner, der er fastsat i denne forordning, er uden relevans for så vidt angår spørgsmålet om, hvad der er rette hjemmel for nævnte forordning.
- 156 Hvad angår dette andet kritikpunkt er Det Forenede Kongerige ligeledes af den opfattelse, at det er irrelevant i forbindelse med den af Al Barakaat iværksatte appel, eftersom Retten, jf. domskonklusionens punkt 1 i den appellerede dom, fastslog, at det ikke længere var fornødent at tage stilling til lovligheden af forordning nr. 467/2001.

157 Herudover er de argumenter, som Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Det Forenede Kongerige og Kommissionen har fremsat, i det væsentlige de samme, som disse parter har gjort gældende inden for rammerne af Yassin Abdullah Kadis appel.

### Domstolens bemærkninger

158 Hvad for det første angår Al Barakaats kritikpunkter mod præmis 112, 113, 115 og 116 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom skal det fastslås, at disse præmisser vedrører hjemmelen for forordning nr. 467/2001.

159 Denne forordning blev imidlertid ophævet ved den omtvistede forordning og erstattet af denne. Desuden omfattede Al Barakaats søgsmål for Retten, efter at denne organisation havde tilpasset sine påstande og anbringender til den omtvistede forordning, udelukkende en påstand om annullation af sidstnævnte forordning, for så vidt som den vedrører denne organisation, hvilket Retten anførte i præmis 77 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, uden at Al Barakaat har anfægtet dette i appelskriftet.

160 På denne baggrund kan de nævnte kritikpunkter på ingen måde medføre, at nævnte dom ophæves, og de skal derfor betragtes som irrelevante.

161 Under alle omstændigheder er de betragtninger i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, som disse kritikpunkter vedrører, og som Retten har betegnet som forudsætningerne for dens argumentation vedrørende hjemmelen for den anfægtede forordning, gengivet i de følgende præmisser i nævnte dom samt i den appellerede Kadi-dom, og de vil blive gennemgået i forbindelse med bedømmelsen af de anbringender, der er rettet mod disse præmisser.

- 162 Disse kritikpunkter skal derfor ikke undersøges, for så vidt som de vedrører hjemmelen for forordning nr. 467/2001.
- 163 For det andet skal der tages stilling til rigtigheden af Kommissionens principale synspunkt, hvorefter artikel 60 EF og 301 EF, henset til deres ordlyd og kontekst, i sig selv udgør en ret og tilstrækkelig hjemmel for den omtvistede forordning.
- 164 Dette synspunkt retter sig mod præmis 92-97 i den appellerede Kadi-dom og præmis 128-133 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, hvor Retten udtalte sig i modsat retning.
- 165 Nævnte synspunkt kan ikke tiltrædes.
- 166 Retten fastslog således med rette, at artikel 60 EF og 301 EF, henset til ordlyden af disse bestemmelser og særligt udtrykkene »over for de berørte tredjelande« og »med et eller flere tredjelande«, omfatter vedtagelse af foranstaltninger over for tredjelande, idet sidstnævnte begreb kan omfatte lederne af et sådant land og enkeltpersoner og enheder, som har tilknytning til disse ledere eller kontrolleres direkte eller indirekte af dem.
- 167 De restriktive foranstaltninger, som er fastsat i resolution 1390 (2002), som den omtvistede forordning har til formål at gennemføre, udgør imidlertid foranstaltninger, som er kendetegnet ved mangelen på enhver tilknytning til et tredjeland styre. Som følge af Taliban-styrets sammenbrud var disse foranstaltninger nemlig rettet direkte mod Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen samt personer og enheder med tilknytning hertil, som fremgår af den konsoliderede liste. Følgelig henhører de ikke under anvendelsesområdet for artikel 60 EF og 301 EF.

- 168 At lægge den fortolkning af artikel 60 EF og 301 EF til grund, som Kommissionen har anlagt, hvorefter det er tilstrækkeligt, at de omhandlede restriktive foranstaltninger omfatter personer eller enheder, der befinder sig i eller på anden måde har tilknytning til et tredjeland, ville give disse bestemmelser en ekstrem rækkevidde og ville på ingen måde tage hensyn til det krav, der følger af selve deres ordlyd, om, at foranstaltninger, der besluttet på grundlag af nævnte bestemmelser, skal træffes over for tredjelande.
- 169 Desuden er den omtvistede forordnings hovedformål og dens genstand at bekæmpe international terrorisme og navnlig at afskære den fra sine finansielle ressourcer ved at indefryse midler og økonomiske ressourcer, der tilhører personer eller enheder, der mistænkes for at være impliceret i aktiviteter, som har tilknytning hertil, og ikke at påvirke de økonomiske forbindelser mellem Fællesskabet og de tredjelande, hvor disse personer eller enheder befinder sig, hvilket i øvrigt forudsætter, at deres opholdssted er kendt.
- 170 De restriktive foranstaltninger, som er fastsat i resolution 1390 (2002) og gennemført ved den omtvistede forordning, kan således ikke betragtes som foranstaltninger, hvormed det tilsigtes at indskrænke de økonomiske forbindelser med tredjelande og i øvrigt heller ikke med visse af Fællesskabets medlemsstater, hvor personer eller enheder, hvis navn er optaget på den konsoliderede liste, som er gengivet i denne forordnings bilag I, befinder sig.
- 171 Kommissionens synspunkt kan desuden ikke begrundes med udtrykket »delvis« i artikel 301 EF.
- 172 Dette udtryk henviser nemlig til en eventuel begrænsning af den materielle eller personelle rækkevidde af de foranstaltninger, der hypotetisk kan træffes inden for rammerne af denne bestemmelse. Den har imidlertid ingen betydning for, hvilke karakteristika der kræves af de potentielle adressater for disse foranstaltninger, og kan dermed ikke begrunde en udvidelse af anvendelsen af disse foranstaltninger til at omfatte adressater, der ikke har nogen tilknytning til styret i et tredjeland og som følge heraf ikke falder ind under nævnte bestemmelses anvendelsesområde.



- 173 Kommissionens argument om det sproglige sammenfald mellem artikel 41 i De Forenede Nationers pagt og artikel 301 EF, hvoraf den udleder, at sidstnævnte bestemmelse udgør en platform for Fællesskabets gennemførelse af enhver foranstaltning, som Sikkerhedsrådet har vedtaget, og som kræver en fællesskabshandling, kan heller ikke tiltrædes.
- 174 Artikel 301 EF tager således specifikt sigte på afbrydelse af de økonomiske forbindelser »med et eller flere tredjelande«, mens et tilsvarende udtryk ikke findes i artikel 41 i De Forenede Nationers pagt.
- 175 Herudover er anvendelsesområdet for artikel 41 i De Forenede Nationers pagt i andre henseender ikke sammenfaldende med anvendelsesområdet for artikel 301 EF, eftersom den førstnævnte bestemmelse danner grundlag for at vedtage en række andre foranstaltninger end dem, den sidstnævnte bestemmelse omfatter, herunder foranstaltninger af en fundamentalt anden karakter end foranstaltninger, hvormed det tilsigtes at afbryde eller indskrænke de økonomiske forbindelser med tredjelande, såsom afbrydelse af de diplomatiske forbindelser.
- 176 Det af Kommissionen fremsatte argument, hvorefter artikel 301 EF indfører en processuel forbindelse mellem Fællesskabet og Unionen, og denne bestemmelse følgelig bør undergives en lige så vid fortolkning som de relevante fællesskabskompetencer, herunder dem, der vedrører den fælles handelspolitik og kapitalens frie bevægelighed, kan heller ikke tiltrædes.
- 177 Denne fortolkning af artikel 301 EF vil således kunne indskrænke denne bestemmelses anvendelsesområde og dermed dens effektive virkning, idet den, henset til selve dens ordlyd, vedrører vedtagelse af potentielt meget forskelligartede foranstaltninger, som påvirker de økonomiske forbindelser med tredjelande, og som derfor, a priori, ikke bør være begrænset til områder, der henhører under andre materielle fællesskabskompetencer, såsom kompetencerne vedrørende den fælles handelspolitik eller kapitalens frie bevægelighed.

178 Nævnte fortolkning finder i øvrigt ikke støtte i ordlyden af artikel 301 EF, idet denne tildeler Fællesskabet en materiel kompetence, hvis rækkevidde principielt er selvstændig i forhold til rækkevidden af andre fællesskabskompetencer.

179 For det tredje skal Kommissionens subsidiære synspunkt undersøges, hvorefter det ikke er begrundet at anvende artikel 308 EF, hvis den omtvistede forordning kunne vedtages alene med hjemmel i artikel 60 EF og 301 EF, eftersom artikel 308 EF bl.a. kun finder anvendelse, hvis ingen anden bestemmelse i EF-traktaten tildeler den nødvendige kompetence for at vedtage den pågældende retsakt. De restriktive foranstaltninger, som nævnte forordning foreskriver, henhører imidlertid under Fællesskabets handlebeføjelser, særlig dets kompetence på området for den fælles handelspolitik og den frie bevægelighed for kapital og betalinger.

180 I denne henseende fastslog Retten, i præmis 100 i den appellerede Kadi-dom og præmis 136 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, at EF-traktaten ikke indeholder nogen bestemmelse om foranstaltninger, som er sammenlignelige med dem, som er foreskrevet i den omtvistede forordning, med henblik på bekæmpelse af international terrorisme og nærmere bestemt pålæggelse af økonomiske og finansielle sanktioner såsom indefrysning af midler over for enkeltpersoner og enheder, der mistænkes for at bidrage til finansiering af international terrorisme, som ikke har nogen forbindelse med et tredjeland's styre, således at den første betingelse for anvendelsen af artikel 308 EF er opfyldt i det foreliggende tilfælde.

181 Denne konklusion skal tiltrædes.

182 Ifølge Domstolens faste praksis skal valg af hjemmel for en fællesskabsretsakt således foretages på grundlag af objektive forhold, herunder bl.a. retsaktens formål og indhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol (jf. bl.a. dom af 23.10.2007, sag C-440/05, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 9097, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

- 183 Det er dels en betingelse for, at en fællesskabsretsakt henhører under kompetencen på området for den fælles handelspolitik i henhold til artikel 133 EF, at den specifikt vedrører den internationale samhandel ved, at den hovedsagelig har til formål at fremme, lette eller regulere samhandelen og har direkte og umiddelbare virkninger for handelen eller samhandelen med de pågældende produkter (jf. bl.a. dom af 12.5.2005, sag C-347/03, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia og ERSA, Sml. I, s. 3785, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).
- 184 Hvad angår den omtvistede forordnings hovedformål og dens genstand sigter den, som anført i denne doms præmis 169, mod at bekæmpe international terrorisme og foreskriver med henblik herpå pålæggelse af en række restriktive foranstaltninger af økonomisk og finansiel art, såsom indefrysning af midler og økonomiske ressourcer, over for enkeltpersoner og enheder, der mistænkes for at bidrage til finansieringen af international terrorisme.
- 185 Henset til dette formål og denne genstand kan forordningen ikke anses for specifikt at vedrøre den internationale samhandel ved hovedsagelig at have til formål at fremme, lette eller regulere samhandelen.
- 186 Desuden er formålet med nævnte forordning, selv om den ganske vist kan have virkninger på den internationale handel eller samhandel, klart ikke at skabe direkte og umiddelbare virkninger af denne karakter.
- 187 Den omtvistede forordning kunne således ikke baseres på fællesskabskompetencen vedrørende den fælles handelspolitik.
- 188 Dels henhører den omtvistede forordning, for så vidt som den forbyder overførsel af økonomiske ressourcer til enkeltpersoner i tredjelande, ifølge Kommissionen under

anvendelsesområdet for bestemmelserne i EF-traktaten om den frie bevægelighed for kapital og betalinger.

189 Denne opfattelse skal heller ikke tiltrædes.

190 Hvad for det første angår artikel 57, stk. 2, EF skal det fastslås, at de restriktive foranstaltninger, som den omtvistede forordning foreskriver, ikke henhører under en af de kategorier af foranstaltninger, som denne bestemmelse opregner.

191 Hvad dernæst angår artikel 60, stk. 1, EF kan denne bestemmelse heller ikke danne grundlag for den omtvistede forordning, eftersom dens anvendelsesområde er bestemt af anvendelsesområdet for artikel 301 EF.

192 Som det allerede er fastslået i denne doms præmis 167, vedrører sidstnævnte bestemmelse imidlertid ikke vedtagelse af restriktive foranstaltninger som de omhandlede, der er kendetegnet ved mangelen på enhver tilknytning til et tredjeland's styre.

193 Hvad endelig angår artikel 60, stk. 2, EF skal det fastslås, at denne bestemmelse ikke indebærer nogen fællesskabskompetence i denne henseende, eftersom den er begrænset til at tillade medlemsstaterne af visse ekstraordinære grunde at vedtage ensidige foranstaltninger over for et tredjeland med hensyn til kapitalbevægelser og betalinger, med forbehold af Rådets beføjelse til at pålægge en medlemsstat at ændre eller ophæve sådanne foranstaltninger.

- 194 For det fjerde skal Yassin Abdullah Kadis kritikpunkter i andet og tredje led i hans første anbringende, som er rettet mod præmis 122-135 i den appellerede Kadi-dom, Al Barakaats kritikpunkter mod præmis 158-170 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom samt Kommissionens kritik af de samme præmisser i de appellerede domme undersøges.
- 195 I disse præmisser fastslog Retten, at den omtvistede forordning havde kunnet vedtages på grundlag af artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF i forening, med den begrundelse, at anvendelsen af artikel 308 EF i den særlige kontekst, som de to førstnævnte artikler tager sigte på, på grund af den forbindelse, som specifikt er blevet etableret mellem på den ene side Fællesskabets handlinger i form af økonomiske sanktioner i henhold til artikel 60 EF og 301 EF og på den anden side EU-traktatens mål på området for forbindelserne udadtil, er begrundet med henblik på at opnå sådanne mål og — i det foreliggende tilfælde — det mål med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, som den omtvistede forordning tager sigte på, nemlig bekæmpelse af international terrorisme og finansieringen heraf.
- 196 I denne henseende skal det fastslås, at de appellerede domme faktisk er behæftet med en retlig fejl.
- 197 Selv om det er korrekt at antage, således som Retten har gjort, at der er etableret en forbindelse mellem Fællesskabets handlinger i form af økonomiske sanktioner i henhold til artikel 60 EF og 301 EF og EU-traktatens mål på området for forbindelserne udadtil, herunder den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, giver hverken ordlyden af bestemmelserne i EF-traktaten eller dennes struktur grundlag for en opfattelse, hvorefter denne forbindelse også omfatter andre bestemmelser i EF-traktaten, særligt artikel 308 EF.
- 198 Hvad specifikt angår artikel 308 EF ville denne bestemmelse, såfremt Rettens opfattelse blev lagt til grund, i den særlige kontekst, hvori artikel 60 EF og 301 EF indgår, gøre det muligt at vedtage fællesskabsretsakter vedrørende, ikke et af Fællesskabets

mål, men et af de mål, der henhører under EU-traktaten på området for forbindelserne udadtil, herunder den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

199 Det skal imidlertid fastslås, at en sådan opfattelse er i strid med selve ordlyden af artikel 308 EF.

200 Anvendelse af denne bestemmelse kræver således, at den påtænkte handling dels falder »inden for fællesmarkedets rammer«, dels har til formål at virkeliggøre »et af Fællesskabets mål«.

201 Sidstnævnte udtryk kan imidlertid, henset til dets klare og præcise ordlyd, på ingen måde forstås således, at det indbefatter målene med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

202 Den omstændighed, at Unionen og Fællesskabet består ved siden af hinanden som to integrerede, men særskilte retsordener, samt den grundlæggende søjleopbygning, som ophavsmændene til de gældende traktater har skabt, som Retten med rette har henvist til i præmis 120 i den appellerede Kadi-dom og præmis 156 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, udgør desuden forhold af institutionel art, som taler imod at udvide nævnte forbindelse til andre artikler i EF-traktaten end dem, hvormed denne udtrykkeligt skaber en sammenhæng.

203 Da artikel 308 EF er en integrerende del af et institutionelt system, der bygger på princippet om tildelte kompetencer, kan den i øvrigt ikke anvendes som hjemmel for en udvidelse af Fællesskabets kompetenceområde ud over den generelle ramme, der følger af nævnte traktats bestemmelser som helhed, navnlig de bestemmelser, hvori Fællesskabets opgaver og virke fastlægges (udtalelse 2/94, præmis 30).

204 Heller ikke artikel 3 EU, som Retten henviste til i præmis 126-128 i den appellerede Kadi-dom og præmis 162-164 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, særligt denne artikels stk. 2, kan danne grundlag for en udvidelse af Fællesskabets kompetencer, som går ud over Fællesskabets mål.

205 Betydningen af denne retlige fejl for gyldigheden af de appellerede domme vil blive undersøgt senere, efter bedømmelsen af de øvrige kritikpunkter, som er rejst mod redegørelsen i disse domme vedrørende muligheden for at inddrage artikel 308 EF i retsgrundlaget for den omtvistede forordning, sammen med artikel 60 EF og 301 EF.

206 Disse øvrige kritikpunkter kan inddeles i to kategorier.

207 Den første kategori omfatter bl.a. det første led i Yassin Abdullah Kadis første anbringende, i hvilket han kritiserer Retten for at have begået en retlig fejl, idet den antog, at artikel 308 EF kunne supplere den hjemmel for den omtvistede forordning, der udgjordes af artikel 60 EF og 301 EF. Disse to artikler kunne imidlertid ikke — end ikke delvist — udgøre hjemmelen for den omtvistede forordning, eftersom foranstaltninger over for personer eller enheder uden nogen tilknytning til et tredjelands styre, som er de eneste adressater for den omtvistede forordning, i overensstemmelse med Rettens egen fortolkning ikke er omfattet af nævnte artiklers anvendelsesområde.

208 Denne kritik kan sammenholdes med den af Kommissionen fremsatte kritik, hvorefter artikel 308 EF, hvis det skulle fastslås, at denne bestemmelse kan anvendes, skulle have været anvendt som eneste hjemmel, og ikke i forening med artikel 60 EF og 301 EF.

- 209 Den anden kategori omfatter Kommissionens kritik mod den afgørelse fra Rettens side, som er indeholdt i præmis 116 og 121 i den appellerede Kadi-dom og i præmis 152 og 157 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, hvorefter formålet med den omtvistede forordning, nemlig, ifølge Retten, bekæmpelse af international terrorisme og nærmere bestemt pålæggelse af økonomiske og finansielle sanktioner, såsom indenfrysning af midler over for enkeltpersoner og enheder, der mistænkes for at bidrage til finansiering af international terrorisme, ikke kan henføres til et af de mål, som tillægges Fællesskabet i EF-traktaten med henblik på anvendelsen af artikel 308 EF.
- 210 Kommissionen har i denne henseende gjort gældende, at de foranstaltninger, som den omtvistede forordning foreskriver til iværksættelse af økonomiske og finansielle sanktioner, efter deres art henhører under Fællesskabets mål, nemlig dels den fælles handelspolitik, dels kapitalens frie bevægelighed.
- 211 Hvad angår den første af de ovennævnte kategorier af kritikpunkter skal der henvises til, at det med artikel 308 EF tilsigtes at afhjælpe den manglende hjemmel i de tilfælde, hvor der ikke udtrykkeligt eller forudsætningsvis ved særlige bestemmelser i EF-traktaten er tillagt Fællesskabets institutioner beføjelser, i det omfang sådanne beføjelser alligevel viser sig at være nødvendige, for at Fællesskabet kan udøve sine funktioner med henblik på at nå et af de mål, der er fastlagt i denne traktat (udtalelse 2/94, præmis 29).
- 212 Det var således med rette, at Retten fastslog, at artikel 308 EF, sammen med artikel 60 EF og 301 EF, kunne indgå i retsgrundlaget for den omtvistede forordning.
- 213 Nævnte forordning er, for så vidt som den foreskriver restriktive foranstaltninger af økonomisk og finansiell art, klart omfattet af det materielle anvendelsesområde for artikel 60 EF og 301 EF.



- 214 For så vidt var det altså begrundet at lade disse artikler indgå i retsgrundlaget for den omtvistede forordning.
- 215 I øvrigt ligger disse bestemmelser i fortsættelse af en praksis, som, før artikel 60 EF og 301 EF blev indført ved Maastrichttraktaten, var baseret på EF-traktatens artikel 113 (efter ændring nu artikel 133 EF) (jf. i denne retning dom af 17.10.1995, sag C-70/94, Werner, Sml. I, s. 3189, præmis 8-10, og af 14.1.1997, sag C-124/95, Centro-Com, Sml. I, s. 81, præmis 28 og 29), som bestod i at overlade gennemførelsen af handlinger, der var blevet besluttet inden for rammerne af det europæiske politiske samarbejde, og som indebar restriktive foranstaltninger af økonomisk art rettet mod tredjelande, til Fællesskabet.
- 216 Eftersom artikel 60 EF og 301 EF imidlertid ikke fastsætter udtrykkelige eller implicite handlebeføjelser med henblik på at pålægge adressater, der ikke har nogen tilknytning til et tredjelands styre, foranstaltninger som dem, der er omhandlet i den omtvistede forordning, kunne denne manglende beføjelse, som skyldes afgrænsningen af nævnte bestemmelser personelle anvendelsesområde, afhjælpes ved at anvende artikel 308 EF som hjemmel for nævnte forordning ud over de to førstnævnte artikler, som danner grundlag for denne retsakt med hensyn til dens materielle anvendelsesområde, dog forudsat at de andre betingelser for, at artikel 308 EF kan anvendes, er opfyldt.
- 217 De kritikpunkter, som er samlet i den første af de nævnte kategorier, skal således ikke tiltrædes.
- 218 Hvad angår de øvrige betingelser for, at artikel 308 EF kan anvendes, skal den anden af de nævnte kategorier herefter undersøges.

- 219 Kommissionen har gjort gældende, at selv om fælles holdning 2002/402, som den omtvistede forordning tilsigter at gennemføre, forfølger målet om at bekæmpe international terrorisme, et mål, der henhører under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, skal denne forordning på sin side anses for at indeholde en gennemførelsesforanstaltning, hvormed det tilsigtes at pålægge økonomiske og finansielle sanktioner.
- 220 Dette mål henhører under Fællesskabets mål i artikel 308 EF's forstand, nærmere bestemt målene vedrørende den fælles handelspolitik og kapitalens frie bevægelighed.
- 221 Det Forenede Kongerige er af den opfattelse, at det egentlige formål med den omtvistede forordning, som er rent instrumentelt, nemlig at indføre økonomiske tvangsforanstaltninger, skal adskilles fra dets underliggende formål, som henhører under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og vedrører opretholdelse af international fred og sikkerhed. Nævnte egentlige formål bidrager imidlertid til det fællesskabsmål, som forudsætningsvis danner grundlag for artikel 60 EF og 301 EF, nemlig at tilvejebringe effektive midler til udelukkende ved hjælp af økonomiske tvangsforanstaltninger at gennemføre retsakter vedtaget inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.
- 222 I denne henseende skal der henvises til, at det formål, som forfølges med den omtvistede forordning, består i med øjeblikkelig virkning at udelukke personer tilknyttet Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban fra at råde over finansielle og økonomiske ressourcer, således at finansieringen af terrorvirksomhed forhindres (dom af 11.10.2007, sag C-117/06, Möllendorf og Möllendorf-Niehuus, Sml. I, s. 8361, præmis 63).
- 223 I modsætning til, hvad Retten fastslog, i præmis 116 i den appellerede Kadi-dom og præmis 152 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, kan dette formål henføres til de mål, som i medfør af EF-traktaten er tillagt Fællesskabet. De appellerede domme er således også på dette punkt behæftet med en retlig fejl.

- 224 I denne henseende bemærkes, at artikel 308 EF som anført i denne doms præmis 203, eftersom den er en integrerende del af et institutionelt system, der bygger på princippet om tildelte kompetencer, ikke kan anvendes som hjemmel for en udvidelse af Fællesskabets kompetenceområde ud over den generelle ramme, der følger af EF-traktatens bestemmelser som helhed.
- 225 Det mål, som forfølges med den omtvistede forordning, kan imidlertid henføres til et af Fællesskabets mål i artikel 308 EF's forstand, hvorfor vedtagelsen af denne forordning ikke har indebåret en manglende respekt af Fællesskabets kompetenceområde, således som dette følger af den generelle ramme, der udgøres af EF-traktatens bestemmelser som helhed.
- 226 Artikel 60 EF og 301 EF er således, for så vidt som de fastsætter en kompetence for Fællesskabet til at foreskrive restriktive foranstaltninger af økonomisk art med henblik på at gennemføre handlinger, som er besluttet inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, udtryk for et implicit og underliggende formål, nemlig formålet om at muliggøre vedtagelsen af sådanne foranstaltninger ved en effektiv anvendelse af et fællesskabsinstrument.
- 227 Dette formål kan anses for at udgøre et af Fællesskabets mål i artikel 308 EF's forstand.
- 228 Denne fortolkning bekræftes af artikel 60, stk. 2, EF. Skønt dette stykkes første afsnit fastsætter en snævert afgrænset kompetence for medlemsstaterne til at træffe ensidige foranstaltninger over for et tredjeland med hensyn til kapitalbevægelser og betalinger, kan denne kompetence i henhold til samme afsnit kun udøves, så længe der ikke er truffet fællesskabsforanstaltninger i medfør af samme artikels stk. 1.

229 Gennemførelsen af restriktive foranstaltninger af økonomisk art, som er besluttet inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik ved anvendelse af et fællesskabsinstrument, går ikke ud over den generelle ramme, der følger af EF-traktatens bestemmelser som helhed, eftersom sådanne foranstaltninger efter deres art desuden falder inden for fællesmarkedets rammer, hvilket, som anført i denne doms præmis 200, udgør en yderligere betingelse for anvendelsen af artikel 308 EF.

230 Såfremt økonomiske og finansielle foranstaltninger som dem, den omtvistede forordning foreskriver, bestående i en principielt generel indefrysning af alle midler og andre økonomiske ressourcer, der tilhører de berørte personer og enheder, blev foreskrevet ensidigt af hver enkelt medlemsstat, ville udbredelse af sådanne nationale foranstaltninger således kunne påvirke fællesmarkedets rammer. Sådanne foranstaltninger kunne navnlig have en indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne, særligt for så vidt angår den frie bevægelighed for kapital og betalinger, samt på erhvervsdrivendes udøvelse af deres etableringsret. Desuden kunne dette resultere i konkurrenceforvridning, eftersom eventuelle forskelle mellem foranstaltninger truffet ensidigt af medlemsstaterne kunne være til fordel eller ulempe for visse erhvervsdrivendes konkurrencemæssige stilling, uden at disse fordele eller ulemper er begrundet i økonomiske hensyn.

231 Rådets erklæring i den omtvistede forordnings fjerde betragtning, hvorefter der må vedtages en fællesskabslovgivning »for bl.a. at undgå konkurrenceforvridning«, viser sig således at være relevant i denne henseende.

232 På dette stadie skal der tages stilling til, hvilken betydning de retlige fejl, som er fastslået i denne doms præmis 196 og 223, har for gyldigheden af de appellerede domme.

233 Det bemærkes, at det fremgår af retspraksis, at hvis præmisserne i en dom afsagt af Retten indeholder en tilsidesættelse af fællesskabsretten, mens denne doms konklusion ikke desto mindre er berettiget af andre retlige grunde, må appellen forkastes

(jf. bl.a. dom af 21.9.2006, sag C-167/04 P, JCB Service mod Kommissionen, Sml. I, s. 8935, præmis 186 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>234</sup> Det skal således fastslås, at den konklusion, som Retten nåede frem til — i præmis 135 i den appellerede Kadi-dom og præmis 158 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom — med hensyn til hjemmelen for den omtvistede forordning, nemlig at Rådet var beføjet til at vedtage denne forordning på grundlag af artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF i forening, er berettiget af andre retlige grunde.

<sup>235</sup> Selv om det, således som det blev fastslået i denne doms præmis 196-204, ikke kunne begrundes med den omstændighed, at denne retsakt forfølger et mål, der henhører under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, at lade artikel 308 EF indgå i det retlige grundlag for den omtvistede forordning, kunne denne bestemmelse nemlig ikke desto mindre anvendes som grundlag for denne forordning, eftersom det, som det fremgår af denne doms præmis 225-231, er begrundet at anse denne forordning for at have til formål at virkeliggøre et af Fællesskabets mål og desuden have tilknytning til fællesmarkedets rammer i artikel 308 EF's forstand. I øvrigt muliggjorde tilføjelsen af denne artikel til den omtvistede forordnings retlige grundlag Europa-Parlamentets deltagelse i beslutningsprocessen vedrørende de omhandlede foranstaltninger, som specifikt vedrører enkeltpersoner, mens denne institution ikke har nogen funktion inden for rammerne af artikel 60 EF og 301 EF.

<sup>236</sup> Følgelig skal de anbringender, der er rettet mod de appellerede domme for så vidt som Retten herved fastslog, at artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF udgør rette hjemmel for den omtvistede forordning, i deres helhed anses for ugrundede, og de skal ikke tiltrædes.

*Om anbringendet vedrørende tilsidesættelse af artikel 249 EF*

## Parternes argumenter

- <sup>237</sup> Med sit andet anbringende kritiserer Al Barakaat Retten for i præmis 188 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom at have fastslået, at den omtvistede forordning opfylder kravet om almengyldighed i henhold til artikel 249 EF, eftersom den på almen og abstrakt måde er rettet til alle personer, der faktisk kan tilbageholde midler, der tilhører en eller flere af de personer, der er nævnt i bilaget til denne forordning.
- <sup>238</sup> Al Barakaat har gjort gældende, »at det er fejlagtigt ikke at anse en person, hvis midler indefryses, som adressat for den pågældende retsakt, eftersom gennemførelsen af beslutningen rimeligvis må være baseret på en lovmæssig foranstaltning, som er rettet mod den, der råder over ressourcerne«.
- <sup>239</sup> Det er desuden selvmodsigende på den ene side i præmis 112 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom at erklære, at der er tale om restriktive foranstaltninger, som direkte retter sig mod enkeltpersoner eller organisationer, og på den anden side, i præmis 188 i den samme dom, at disse foranstaltninger ikke vedrører disse enkeltpersoner eller organisationer, men udgør en form for gennemførelsesbestemmelser, som er rettet til andre personer.
- <sup>240</sup> Kongeriget Spanien, Det Forenede Kongerige, Rådet og Kommissionen tilslutter sig i det væsentlige Rettens analyse.

## Domstolens bemærkninger

- 241 Retten fastslog med rette, i præmis 184-188 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, at den omstændighed, at de personer og enheder, der er genstand for de restriktive foranstaltninger, som den omtvistede forordning foreskriver, er angivet ved navn i bilag I til denne forordning, således at de fremstår som direkte og individuelt berørt af forordningen i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 230, stk. 4, EF, ikke indebærer, at denne retsakt ikke er almengyldig i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 249, stk. 2, EF, og at den ikke kan kvalificeres som en forordning.
- 242 Selv om den omtvistede forordning foreskriver restriktive foranstaltninger over for personer og enheder, hvis navne figurerer på den udtømmende liste, som udgør forordningens bilag I, en liste, der i øvrigt jævnligt ændres ved, at navne fjernes eller tilføjes, med henblik på, at den til stadighed er i overensstemmelse med den konsoliderede liste, må det således fastslås, at adressaterne for denne forordning er defineret på almen og abstrakt måde.
- 243 Den omtvistede forordning indeholder, i lighed med resolution 1390 (2002), som den har til formål at gennemføre, et forbud, som er formuleret særdeles bredt, mod at stille midler og økonomiske ressourcer til rådighed for nævnte personer eller enheder (jf. i denne retning Möllendorf og Möllendorf-Niehuus-dommen, præmis 50-55).
- 244 Som Retten med rette fastslog i præmis 186 og 188 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, er dette forbud rettet til enhver, der faktisk kan tilbageholde de omhandlede midler eller økonomiske ressourcer.
- 245 Således finder nævnte forbud anvendelse under omstændigheder som dem, der forelå i den sag, der gav anledning til Möllendorf og Möllendorf-Niehuus-dommen, som vedrørte spørgsmålet, om den omtvistede forordning forbyder endelig indførelse

i tingbogen af overdragelsen af ejendomsretten til en fast ejendom efter, at der er indgået en købsaftale, hvis en af køberne er en fysisk person, der er opført på listen i bilag I til denne forordning.

246 I nævnte doms præmis 60 fastslog Domstolen således, at en transaktion, som den nævnte indførelse i tingbogen, er forbudt i henhold til artikel 2, stk. 3, i den omtvistede forordning, eftersom den vil indebære, at en økonomisk ressource stilles til rådighed for en person opført på nævnte liste, således at vedkommende kan opnå midler, varer eller tjenesteydelser.

247 På ovenstående baggrund skal Al Barakaats anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 249 EF ligeledes anses for ugrundet og dermed ikke tiltrædes.

### *Om anbringenderne vedrørende tilsidesættelse af visse grundlæggende rettigheder*

Om kritikpunkterne vedrørende den del af de appellerede domme, der vedrører grænserne for Fællesskabets retsinstitutters prøvelse af den omtvistede forordnings materielle lovlighed under hensyn til de grundlæggende rettigheder.

248 Yassin Abdullah Kadi har med det første led i sit andet anbringende gjort gældende, at den appellerede Kadi-dom, for så vidt som den udtaler sig dels om forholdet mellem FN og denne organisations medlemmer, dels gennemførelsesbestemmelserne i Sikkerhedsrådets resolutioner, er behæftet med retlige fejl med hensyn til fortolkningen af de omhandlede folkeretlige principper, hvilket har givet anledning



til andre retlige fejl ved bedømmelsen af anbringenderne om tilsidesættelse af visse af appellantens specifikke grundlæggende rettigheder.

249 Dette led indeholder fem kritikpunkter.

250 Med det første kritikpunkt har Yassin Abdullah Kadi gjort gældende, at Retten i præmis 183 og 184 i nævnte dom har begået en retlig fejl ved at sammenblende spørgsmålet om forrang for staternes forpligtelser i medfør af De Forenede Nationers pagt, som er fastsat i dennes artikel 103, med det beslægtede, men herfra forskellige spørgsmål om den bindende virkning af Sikkerhedsrådets beslutninger, som er omhandlet i denne pagts artikel 25.

251 Med det andet kritikpunkt har Yassin Abdullah Kadi kritiseret Retten for at have begået en retlig fejl ved i præmis 217-225 i den appellerede Kadi-dom at tage udgangspunkt i en forudsætning om, at resolutioner vedtaget i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt i lighed med traktatmæssige forpligtelser automatisk skal indføres i FN-medlemsstaternes rets- og kompetencesfære.

252 Med det tredje kritikpunkt har Yassin Abdullah Kadi gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl ved i præmis 212-225 samt 283 og 284 i den appellerede Kadi-dom at fastslå, at den ikke har nogen beføjelse til at prøve lovligheden af de i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt vedtagne sikkerhedsrådsresolutioner.

253 Med det fjerde kritikpunkt har Yassin Abdullah Kadi gjort gældende, at Rettens argumentation i nævnte doms præmis 225-232 vedrørende jus cogens bærer præg af en betydelig inkonsekvens, eftersom princippet om, at Sikkerhedsrådets resolutioner ikke kan gøres til genstand for domstolsprøvelse og i denne forstand nyder retslig

immunitet, såfremt det skulle være gældende, skulle finde generel anvendelse, uden at spørgsmålene vedrørende jus cogens skulle udgøre en undtagelse fra dette princip.

254 Med det femte kritikpunkt har Yassin Abdullah Kadi gjort gældende, at den omstændighed, at Sikkerhedsrådet ikke har oprettet en uafhængig international retsinstitution, der har til opgave at træffe afgørelse med hensyn til såvel jus som faktum i sager anlagt til prøvelse af enkeltbeslutninger truffet af sanktionskomitéen, hverken indebærer, at medlemsstaterne ikke har nogen beføjelse til ved hjælp af rimelige foranstaltninger at forbedre konstateringen af de faktiske omstændigheder, som lægges til grund for pålæggelsen af sanktioner og udpegningen af de personer, som de omfatter, eller at det er dem forbudt at skabe et egnet retsmiddel i medfør af det råderum, som de har i forbindelse med gennemførelsen af deres forpligtelser.

255 I sin replik har Yassin Abdullah Kadi desuden under henvisning til Bosphorusdommen gjort gældende, at fællesskabsretten kræver, at alle lovgivningsforanstaltninger på fællesskabsplan undergives Domstolens prøvelsesret, som også vedrører overholdelsen af de grundlæggende rettigheder, selv om den omhandlede foranstaltning har sin oprindelse i en folkeretlig retsakt såsom en sikkerhedsrådsresolution.

256 Så længe FN-retten ikke yder en tilstrækkelig beskyttelse til personer, der påberåber sig, at deres grundlæggende rettigheder er blevet tilsidesat, bør der være en prøvelsesret med hensyn til de retsakter, som Fællesskabet har vedtaget for at gennemføre Sikkerhedsrådets resolutioner. Ifølge Yassin Abdullah Kadi yder revurderingsproceduren for sanktionskomitéen, som er baseret på den diplomatiske beskyttelse, ikke en beskyttelse af menneskerettighederne, der svarer til den, der er sikret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), således som krævet af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i dom af 30. juni 2005, *Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways) mod Irland, Reports of Judgments and Decisions, 2005-VI, præmis 155*.

- 257 Yassin Abdullah Kadi har anført, at denne argumentation, der er subsidiær i forhold til de argumenter, som er baseret på folkeretten, er fremsat for det tilfælde, at Domstolen skulle fastslå, at der foreligger en konflikt mellem målet om en loyal gennemførelse af Sikkerhedsrådets resolutioner og princippet om en retfærdig rettergang eller domstolsbeskyttelse.
- 258 Nævnte kritikpunkt udgør i øvrigt ikke et nyt anbringende, men en uddybning af det grundlæggende synspunkt, som er formuleret i appelskriftet, hvorefter Fællesskabet, når det beslutter at gennemføre en sikkerhedsrådsresolution gennem lovgivning, er forpligtet til at påse, at den lovgivning, som det således agter at indføre — som en betingelse for dennes lovlighed — overholder mindstekravene på menneskerettighedsområdet.
- 259 Med det første led i sit tredje anbringende kritiserer Al Barakaat Rettens indledende bemærkninger i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom vedrørende forholdet mellem den internationale retsorden, som udgår fra De Forenede Nationer, og national henholdsvis Fællesskabets retsorden, samt rækkevidden af den legalitetsprøvelse, som det påhvilede Retten at udøve.
- 260 En sikkerhedsrådsresolution, som i sig selv er folkeretligt bindende, kan kun have retsvirkning over for retssubjekter i en stat, hvis den er blevet gennemført i overensstemmelse med gældende lovgivning.
- 261 Der findes ikke noget retligt grundlag for at hævde, at gennemførelse af sikkerhedsrådsresolutioner skal have særbehandling, eller at der skal gøres en undtagelse med hensyn til disse, i den forstand, at en fællesskabsforordning, hvormed en sådan gennemførelse tilsigtes, ikke skal være i overensstemmelse med fællesskabsreglerne om vedtagelse af forordninger.

- 262 Omvendt tiltræder Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Det Forenede Kongerige og Rådet i det væsentlige Rettens analyse i denne henseende i de appellerede domme, og de tilslutter sig Rettens konklusion med hensyn til denne retsakts materielle lovlighed, hvorefter den omtvistede forordning, for så vidt som den gennemfører resolutioner vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, principielt unddrages enhver prøvelse for Fællesskabets retsinstanser, også med hensyn til overholdelsen af de grundlæggende rettigheder, og dermed for så vidt nyder retslig immunitet.
- 263 Disse procesdeltagere er imidlertid, i modsætning til Retten, af den opfattelse, at Fællesskabets retsinstanser ikke kan foretage nogen form for prøvelse af den materielle lovlighed af Sikkerhedsrådets resolutioner. De kritiserer dermed Retten for at have fastslået, at en sådan prøvelse er mulig i forhold til jus cogens.
- 264 De appellerede domme er, for så vidt som de anerkender en sådan undtagelse uden at påvise hjemmelen herfor, herunder grundlaget i traktatens bestemmelser, inkonsekvente, idet de argumenter, som — generelt — udelukker, at Fællesskabets retsinstanser prøver Sikkerhedsrådets resolutioner, også taler imod at anerkende en kompetence til at foretage en sådan prøvelse alene i forhold til jus cogens.
- 265 Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Det Forenede Kongerige og Kommissionen er desuden af den opfattelse, at Retten har begået en retlig fejl ved at fastslå, at de i nærværende sager omhandlede grundlæggende rettigheder henhører under jus cogens.
- 266 En norm kan kun kvalificeres som jus cogens, hvis der ikke kan gøres undtagelser fra den. De rettigheder, som er påberåbt i den foreliggende sag — retten til en retfærdig rettergang og ejendomsretten — er imidlertid genstand for begrænsninger og undtagelser.

- 267 Det Forenede Kongerige har i denne henseende iværksat kontraappel med påstand om ophævelse af den del af de appellerede domme, som vedrører jus cogens, dvs. præmis 226-231 i den appellerede Kadi-dom og præmis 277-281 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom.
- 268 Den Franske Republik og Kongeriget Nederlandene har på deres side anmodet Domstolen om at ændre præmisserne, og konkludere, at Yassin Abdullah Kadis og Al Barakaats anbringender vedrørende jus cogens ikke kan tiltrædes, eftersom Fællesskabets retsinstitansers på ingen måde har kompetence til at foretage en prøvelse af Sikkerhedsrådets resolutioner, heller ikke i forhold til jus cogens.
- 269 Kommissionen har for sin del anført, at to hensyn kan begrunde, at en forpligtelse til at gennemføre sikkerhedsrådsresolutioner som de omhandlede, hvis strenge ordlyd ikke levner plads til nogen fortolkningsmargin for fællesskabsmyndighederne i forbindelse med deres gennemførelse, ikke skal efterkommes, nemlig dels den situation, hvor den pågældende resolution er i strid med jus cogens, dels den situation, hvor denne resolution falder uden for anvendelsesområdet for eller tilsidesætter De Forenede Nationers formål og grundsætninger, og dermed er vedtaget ved overskridelse af beføjelser («ultra vires«).
- 270 Eftersom Sikkerhedsrådet i henhold til artikel 24, stk. 2, i De Forenede Nationers pagt er bundet af De Forenede Nationers formål og grundsætninger, herunder, ifølge denne pagts artikel 1, stk. 3, at styrke og fremme respekten for menneskerettigheder, kan en retsakt, der er vedtaget af dette organ under tilsidesættelse af disse, herunder de pågældende enkeltpersoners grundlæggende rettigheder, anses for at være vedtaget ultra vires og følgerlig for ikke at være bindende for Fællesskabet.
- 271 Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at Retten med rette har fastslået, at Fællesskabets retsinstitanser principielt ikke kan prøve gyldigheden af en sikkerhedsrådsresolution i lyset af formålet med og grundsætningerne i De Forenede Nationers pagt.

- 272 For det tilfælde, at en sådan prøvelsesret ikke desto mindre skulle blive anerkendt, har Kommissionen, idet den i denne henseende har henvist til Racke-dommen, gjort gældende, at Domstolen i sin egenskab af retsinstant for en anden international organisation end FN selv kun kan træffe afgørelse om dette spørgsmål, hvis tilside-sættelsen af menneskerettighederne er særligt åbenbar og klar.
- 273 Dette er imidlertid ikke tilfældet i den foreliggende sag på grund af eksistensen af proceduren for revurdering for sanktionskomitéen, og fordi det kan antages, at Sikkerhedsrådet har foretaget en afvejning af de omhandlede tvingende hensyn til international sikkerhed og de omhandlede grundlæggende rettigheder.
- 274 Med hensyn til de konsekvenser, der kan drages af Bosphorus-dommen, har Kommissionen gjort gældende, at spørgsmålet om lovligheden og den eventuelle ugyldighed af den omhandlede resolution — i modsætning til, hvad der var tilfældet i den sag, der gav anledning til nævnte dom — vil kunne opstå i relation til den omtvistede forordning, hvis Domstolen skulle fastslå, at Fællesskabet ikke kan gennemføre en bindende sikkerhedsrådsresolution, fordi de standarder på menneskerettighedsområdet, som denne instans har anvendt, navnlig for så vidt angår retten til kontradiktion, er utilstrækkelige.
- 275 Det Forenede Kongerige er i øvrigt af den opfattelse, at Yassin Abdullah Kadis argumentation, hvorefter lovligheden af enhver lovgivning, som er vedtaget af fællesskabsinstitutionerne med henblik på at gennemføre en sikkerhedsrådsresolution, i medfør af fællesskabsretten — uanset dens oprindelse — forbliver undergivet Domstolens fulde prøvelsesret, udgør et nyt anbringende, idet det for første gang er fremført i appellants replik, og følgelig bør lades ude af betragtning i henhold til artikel 42, stk. 2, og artikel 118 i Domstolens procesreglement.
- 276 Nævnte medlemsstat har subsidiært gjort gældende, at den særstatus, der gælder for resolutioner vedtaget i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt som et resultat af samspillet mellem denne pagts artikel 25, 48 og 103, og som er anerkendt i

artikel 297 EF, indebærer, at en handling, som en medlemsstat foretager for at opfylde sine forpligtelser med hensyn til at opretholde international fred og sikkerhed, er beskyttet mod ethvert søgsmål på grundlag af fællesskabsretten. Sådanne forpligtelsers forrang gælder klart også i forhold til fællesskabsretlige principper af forfatningsmæssig karakter.

- 277 Samme medlemsstat har anført, at Domstolen i Bosphorus-dommen ikke anså sig for kompetent til at bedømme gyldigheden af en forordning, der havde til formål at gennemføre en sikkerhedsrådsresolution vedtaget i henhold til kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, men begrænsede sig til at fortolke den omhandlede forordning med henblik på at afgøre, om en foranstaltning, som var fastsat i denne, skulle anvendes af en medlemsstats myndigheder i et konkret tilfælde. Den Franske Republik er i det væsentlige enig i denne fortolkning af nævnte dom.

#### Domstolens bemærkninger

- 278 Indledningsvis skal den formalitetsindsigelse, som Det Forenede Kongerige har rejst med hensyn til Yassin Abdullah Kadis argumentation i replikken, hvorefter lovligheden af enhver lovgivning, som er vedtaget af fællesskabsinstitutionerne, herunder lovgivning med henblik på at gennemføre en sikkerhedsresolution, i medfør af fællesskabsretten — uanset dens oprindelse — forbliver undergivet Domstolens fulde prøvelsesret, afvises.
- 279 Som Yassin Abdullah Kadi har gjort gældende, er der tale om et supplerende argument, der består i en uddybning af det anbringende, som tidligere, i hvert fald forudsætningsvis, er blevet gjort gældende i appelskriftet og har en snæver tilknytning til dette anbringende, hvorefter Fællesskabet ved gennemførelsen af en sikkerhedsrådsresolution er forpligtet til at påse, at den lovgivning, som det således agter at indføre, som en betingelse for dennes lovlighed, overholder mindstekravene på menneskerettighedsområdet (jf. i denne retning bl.a. kendelse af 13.11.2001, sag C-430/00 P, Dürbeck mod Kommissionen, Sml. I, s. 8547, præmis 17).

280 De kritikpunkter skal undersøges, hvorved appellanterne kritiserer Retten for i det væsentlige at have fastslået, at det følger af de principper, der gælder for forholdet mellem den internationale retsorden, som udgår fra De Forenede Nationer, og Fællesskabets retsorden, at den omtvistede forordning, eftersom den har til formål at gennemføre en resolution vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, som ikke levner plads til nogen margin i denne henseende, ikke kan gøres til genstand for domstolsprøvelse med hensyn til dens materielle lovlighed, undtagen for så vidt angår dens forenelighed med de normer, der henhører under jus cogens, og dermed for så vidt nyder retslig immunitet.

281 I denne henseende skal der henvises til, at Fællesskabet er et retsfællesskab, idet både dets medlemsstater og dets institutioner er undergivet kontrol med, at deres retsakter er forenelige med Fællesskabets forfatningsmæssige grundlag, som er EF-traktaten, og at der ved denne traktat er indført et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, hvormed Domstolen skal kunne kontrollere lovligheden af institutionernes retsakter (dom af 23.4.1986, sag 294/83, *Les Verts mod Parlamentet*, Sml. s. 1339, præmis 23).

282 Der skal tillige henvises til, at en international aftale ikke kan gribe ind i det ved traktaterne fastlagte kompetencesystem og dermed i autonomien for den fællesskabsretsorden, som Domstolen i medfør af den enekompetence, som den er tillagt ved artikel 220 EF, skal værne om; en kompetence, som Domstolen i øvrigt allerede har anset for at henhøre til selve Fællesskabets grundlag (jf. i denne retning udtalelse 1/91 af 14.12.1991, Sml. I, s. 6079, præmis 35 og 71, og dom af 30.5.2006, sag C-459/03, *Kommissionen mod Irland*, Sml. I, s. 4635, præmis 123 og den deri nævnte retspraksis).

283 I henhold til fast retspraksis hører de grundlæggende rettigheder desuden til de almindelige principper, som Domstolen skal beskytte. I denne forbindelse lader Domstolen sig inspirere af de fælles forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne samt de anvisninger i form af internationale traktater om beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne har været med til at udarbejde, eller som de senere har tiltrådt. EMRK er herved af særlig betydning (jf. bl.a. dom af 26.6.2007, sag C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl.*, Sml. I, s. 5305, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).



- 284 Det fremgår ligeledes af Domstolens praksis, at overholdelsen af menneskerettighederne er en betingelse for, at Fællesskabets retsakter er lovlige (udtalelse 2/94, præmis 34), og at foranstaltninger, som er uforenelige med overholdelsen af disse, ikke er tilladte i Fællesskabet (dom af 12.6.2003, sag C-112/00, Schmidberger, Sml. I, s. 5659, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis).
- 285 Det følger af det ovenstående, at forpligtelser, som følger af en international aftale, ikke kan bevirke, at der gribes ind i EF-traktatens forfatningsmæssige principper, hvortil hører princippet om, at alle Fællesskabets retsakter skal overholde de grundlæggende rettigheder, idet overholdelsen af disse er en betingelse for, at de er lovlige, hvilket det påhviler Domstolen at prøve inden for rammerne af det fuldstændige system af retsmidler, som er oprettet ved denne traktat.
- 286 I denne henseende skal det fremhæves, at genstanden for den legalitetskontrol, som således skal sikres af Fællesskabets retsinstanser, i en sammenhæng som den foreliggende er den fællesskabsretsakt, som har til formål at gennemføre den internationale aftale, og ikke den internationale aftale i sig selv.
- 287 Hvad nærmere bestemt angår en fællesskabsretsakt, der som den omtvistede forordning har til formål at gennemføre en sikkerhedsrådsresolution vedtaget i henhold til kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, påhviler det således ikke Fællesskabets retsinstanser inden for rammerne af enekompetencen i henhold til artikel 220 EF at prøve lovligheden af en sådan resolution, som er vedtaget af dette internationale organ, heller ikke selv om denne prøvelse blev begrænset til en undersøgelse af denne resolutions forenelighed med jus cogens.
- 288 I øvrigt ville en eventuel dom afsagt af en af Fællesskabets retsinstanser, hvorved det blev fastslået, at en fællesskabsretsakt, der har til formål at gennemføre en sådan resolution, er i strid med en trinøjere norm, der henhører under Fællesskabets retsorden, ikke indebære, at denne resolutions forrang på det folkeretlige plan anfægtes.

289 Domstolen har således allerede annulleret en beslutning truffet af Rådet om godkendelse af en international aftale efter at have undersøgt beslutningens materielle lovlighed under hensyn til den omhandlede aftale og have konstateret en tilside-sættelse af et almindeligt fællesskabsretligt princip, i dette tilfælde det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling (dom af 10.3.1998, sag C-122/95, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 973).

290 Det skal derfor undersøges, om de principper, der gælder for forholdet mellem den internationale retsorden, som udgår fra De Forenede Nationer, og Fællesskabets retsorden, som fastslået af Retten indebærer, at domstolsprøvelse af den omtvistede forordnings materielle lovlighed under hensyn til de grundlæggende rettigheder principielt er udelukket, til trods for den omstændighed, at en sådan prøvelse, således som det fremgår af den retspraksis, som der er henvist til i denne doms præmis 281-284, udgør en forfatningsmæssig garanti, der henhører under selve grundlaget for Fællesskabet.

291 I denne henseende skal der for det første henvises til, at Fællesskabet skal udøve sine beføjelser under overholdelse af folkeretten (dommen i sagen Poulsen og Diva Navigation, præmis 9, og Racke-dommen, præmis 45), idet Domstolen endvidere, i samme præmis i den førstnævnte af disse domme, har præciseret, at en retsakt vedtaget i medfør af disse beføjelser skal fortolkes og dens anvendelsesområde afgrænses i lyset af de relevante folkeretlige regler.

292 Domstolen har endvidere fastslået, at Fællesskabets beføjelser i henhold til artikel 177 EF-181 EF vedrørende samarbejde og udvikling skal udøves under hensyn til de forpligtelser, som er indgået inden for rammerne af De Forenede Nationer og andre internationale organisationer (dom af 20.5.2008, sag C-91/05, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 3651, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).

293 Overholdelsen af de forpligtelser, som er indgået inden for rammerne af De Forenede Nationer, gør sig i lige så høj grad gældende på området for opretholdelse af international fred og sikkerhed i forbindelse med Fællesskabets gennemførelse — gennem

vedtagelse af fællesskabsretsakter på grundlag af artikel 60 EF og 301 EF — af resolutioner vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt.

- 294 Under udøvelsen af den sidstnævnte beføjelse bør Fællesskabet således tillægge den omstændighed en særlig betydning, at Sikkerhedsrådets vedtagelse af resolutioner i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, i overensstemmelse med artikel 24 i denne pagt udgør udøvelsen af det overordnede ansvar, som dette internationale organ er tillagt for at opretholde fred og sikkerhed på verdensplan, et ansvar, som inden for rammerne af nævnte kapitel VII indbefatter beføjelsen til at fastslå, hvad der udgør en trussel mod international fred og sikkerhed, samt træffe de nødvendige foranstaltninger for at opretholde eller genoprette international fred og sikkerhed.
- 295 Det skal dernæst fastslås, at beføjelserne i henhold til artikel 60 EF og 301 EF kun kan udøves, efter at der er vedtaget en fælles holdning eller en fælles handling i medfør af EU-traktatens bestemmelser vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, som tager sigte på en handling fra Fællesskabets side.
- 296 Hvis Fællesskabet som følge af vedtagelsen af en sådan retsakt er forpligtet til inden for rammerne af EF-traktaten at træffe de forholdsregler, som denne retsakt foreskriver, indebærer denne forpligtelse, når der er tale om gennemførelsen af en resolution vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, at Fællesskabet ved udformningen af disse foranstaltninger tager behørigt hensyn til den omhandlede resolutions ordlyd og formål samt til de relevante forpligtelser i henhold til De Forenede Nationers pagt vedrørende en sådan gennemførelse.
- 297 Domstolen har i øvrigt allerede fastslået, at der ved fortolkningen af den omtvistede forordning tillige skal tages hensyn til affattelsen af og genstanden for resolution 1390 (2002), som denne forordning ifølge sin fjerde betragtning har til formål at gennemføre (dommen i sagen Möllendorf og Möllendorf-Niehuus, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

- 298 Det bemærkes imidlertid, at De Forenede Nationers pagt ikke foreskriver, at der skal vælges en bestemt model til gennemførelse af de resolutioner, der er vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i denne pagt, idet gennemførelsen skal ske i overensstemmelse med de gennemførelsesbestemmelser, der finder anvendelse i denne henseende i den interne retsorden i hver enkelt FN-medlemsstat. De Forenede Nationers pagt lader således principielt FN-medlemmerne vælge frit mellem forskellige mulige modeller med henblik på at optage sådanne resolutioner i deres interne retsorden.
- 299 Det følger af det ovenstående, at de principper, der gælder for den internationale retsorden, som udgår fra De Forenede Nationer, ikke indebærer, at en domstolsprøvelse af den omtvistede forordnings materielle lovlighed under hensyn til de grundlæggende rettigheder er udelukket på grund af den omstændighed, at denne retsakt har til formål at gennemføre en sikkerhedsrådsresolution vedtaget i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt.
- 300 En sådan retslig immunitet for en fællesskabsretsakt som den omtvistede forordning — som en konsekvens af princippet om den folkeretlige forrang for forpligtelser, der udgår fra De Forenede Nationers pagt, og særligt de forpligtelser, der vedrører gennemførelsen af resolutioner vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i denne pagt — har desuden intet grundlag i EF-traktaten.
- 301 Det er ganske vist korrekt, at Domstolen allerede har anerkendt, at EF-traktatens artikel 234 (efter ændring nu artikel 307 EF), hvis betingelserne for at anvende denne bestemmelse var opfyldt, kunne tillade undtagelser selv fra primær ret, f.eks. fra EF-traktatens artikel 113 vedrørende den fælles handelspolitik (jf. i denne retning Centro-Com-dommen, præmis 56-61).
- 302 Det er ligeledes korrekt, at artikel 297 EF forudsætningsvis tillader hindringer for fællesmarkedets funktion, som er forårsaget af foranstaltninger, som en medlemsstat vedtager for at gennemføre internationale forpligtelser, som den har indgået med henblik på at opretholde international fred og sikkerhed.

- 303 Disse bestemmelser kan imidlertid ikke forstås således, at de tillader, at der gøres undtagelse fra principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder, som Unionen i henhold til artikel 6, stk. 1, EU bygger på.
- 304 Artikel 307 EF kan således på ingen måde tillade, at der rejses tvivl om principper, som hører til selve grundlaget for Fællesskabets retsorden, heriblandt princippet om beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, som indbefatter Fællesskabets retsinstansers legalitetsprøvelse af Fællesskabets retsakter under hensyn til deres overensstemmelse med disse grundlæggende rettigheder.
- 305 En retslig immunitet for den omtvistede forordning med hensyn til prøvelsen af dennes forenelighed med de grundlæggende rettigheder, som skulle udspringe af en angiveligt absolut forrang for de sikkerhedsrådsresolutioner, som denne retsakt har til formål at gennemføre, kan heller ikke baseres på den position, som forpligtelserne i medfør af De Forenede Nationers pagt ville indtage i den retlige trinfølge inden for Fællesskabets retsorden, hvis disse forpligtelser var klassificeret inden for dette hierarki.
- 306 Det er således fastsat i artikel 300, stk. 7, EF, at aftaler, der indgås på betingelserne i denne artikel, er bindende for Fællesskabets institutioner og for medlemsstaterne.
- 307 I medfør af denne bestemmelse ville De Forenede Nationer, hvis bestemmelsen fandt anvendelse på denne organisations pagt, have forrang for afledte fællesskabsretsakter (jf. i denne retning dom af 3.6.2008, sag C-308/06, Intertanko m.fl., Sml. I, s. 4057, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

- 308 Denne forrang på fællesskabsplan ville imidlertid ikke gælde for primær ret, herunder de almindelige retsgrundsætninger, som de grundlæggende rettigheder henhører til.
- 309 Denne fortolkning bekræftes af stk. 6 i artikel 300 EF, hvorefter en international aftale ikke kan træde i kraft, hvis Domstolen har afgivet en benægtende udtalelse om dens forenelighed med EF-traktaten, medmindre sidstnævnte først er blevet ændret.
- 310 Det er imidlertid blevet gjort gældende for Domstolen, bl.a. i retsmødet, at Fællesskabets retsinstanser i lighed med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der i flere afgørelser af nyere dato har erklæret, at den savnede kompetence til at prøve visse retsakter udstedt inden for rammerne af gennemførelsen af resolutioner vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, burde afholde sig fra at prøve lovligheden af den omtvistede forordning under hensyn til de grundlæggende rettigheder, eftersom denne retsakt netop har til formål at gennemføre sådanne resolutioner.
- 311 I denne henseende skal det fastslås, at der, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i øvrigt selv har bemærket, er en grundlæggende forskel mellem karakteren af de retsakter, som nævnte afgørelser vedrører, med hensyn til hvilke denne retsinstans har erklæret, at den savnede kompetence til at foretage en prøvelse af, om de var i overensstemmelse med EMRK, og karakteren af andre retsakter, med hensyn til hvilke dens kompetence fremtræder ubestridelig (jf. afgørelse af 2.5.2007, Behrami og Behrami mod Frankrig og Saramati mod Frankrig, Tyskland og Norge, endnu ikke trykt i *Reports of Judgments and Decisions*, præmis 151).
- 312 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har ganske vist i visse sager, som er blevet indbragt for den, udtalt, at den savnede personel kompetence, men disse sager vedrørte foranstaltninger, som direkte kunne henføres til FN som en organisation med universelt sigte, der opfylder et ufravigeligt mål om kollektiv sikkerhed, særligt

foranstaltninger vedtaget af et underordnet FN-organ oprettet inden for rammerne af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt eller foranstaltninger, der ligger inden for rammerne af udøvelsen af beføjelser, der gyldigt er delegeret af Sikkerhedsrådet i henhold til samme kapitel, og ikke foranstaltninger, som kan henføres til de stater, som var sagsøgt for nævnte domstol, idet disse foranstaltninger i øvrigt ikke havde fundet sted på disse staters område, og ikke beroede på en beslutning truffet af disses myndigheder.

313 Derimod har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i præmis 151 i afgørelsen Behrami og Behrami mod Frankrig og Saramati mod Frankrig, Tyskland og Norge bemærket, at den i den sag, som gav anledning til dommen Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi mod Irland vedrørende en beslaglæggelse foretaget af myndighederne i den sagsøgte stat på dennes nationale område i henhold til en afgørelse truffet af en minister i denne stat, anså sig for at have kompetence, herunder personel kompetence, i forhold til den sagsøgte stat, skønt den omhandlede foranstaltning var blevet besluttet på grundlag af en fællesskabsforordning, der på sin side var vedtaget i medfør af en sikkerhedsrådsresolution.

314 I den foreliggende sag skal det fastslås, at den omtvistede forordning ikke kan anses for en retsakt, der direkte kan henføres til FN som en foranstaltning, som er truffet af et underordnet FN-organ oprettet inden for rammerne af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, eller som ligger inden for rammerne af udøvelsen af beføjelser, der gyldigt er delegeret af Sikkerhedsrådet i henhold til samme kapitel.

315 Desuden og under alle omstændigheder er spørgsmålet om Domstolens kompetence til at tage stilling til gyldigheden af den omtvistede forordning opstået i en fundamentalt anderledes sammenhæng.

316 Som der allerede er henvist til i denne doms præmis 281-284, skal Domstolens prøvelse af gyldigheden af enhver fællesskabsretsakt under hensyn til de grundlæggende rettigheder betragtes som udtryk, inden for et retsfællesskab, for en

forfatningsmæssig garanti, der hidrører fra EF-traktaten som en selvstændig retsorden, som en international aftale ikke kan gribe ind i.

317 Spørgsmålet om Domstolens kompetence opstår således inden for rammerne af Fællesskabets interne og selvstændige retsorden, hvortil den omtvistede forordning hører, og inden for hvilken Domstolen har kompetence til at prøve gyldigheden af Fællesskabets retsakter under hensyn til de grundlæggende rettigheder.

318 Det er desuden blevet fremført, at Domstolen, henset til den respekt, som fællesskabsinstitutionerne skylder De Forenede Nationers institutioner, bør give afkald på at udøve en legalitetsprøvelse af den omtvistede forordning under hensyn til de grundlæggende rettigheder, også selv om en sådan prøvelse er mulig, eftersom de grundlæggende rettigheder er tilstrækkeligt beskyttede inden for rammerne af den sanktionsordning, som De Forenede Nationer har indført, navnlig henset til proceduren for revurdering, som for nylig er blevet afgørende forbedret ved en række sikkerhedsrådsresolutioner.

319 Ifølge Kommissionen bør Domstolen på ingen måde gribe ind, så længe de berørte enkeltpersoner eller enheder inden for nævnte sanktionsordning har en acceptabel adgang til at blive hørt takket være en administrativ kontrolmekanisme, der indgår i De Forenede Nationers retsorden.

320 I denne henseende skal det først og fremmest bemærkes, at selv om der faktisk, som følge af Sikkerhedsrådets vedtagelse af en række resolutioner, er blevet foretaget nogle ændringer af den ordning med restriktive foranstaltninger, som De Forenede Nationer har indført, med hensyn til såvel optagelse på den konsoliderede liste som sletning fra denne (jf. særligt resolution 1730 (2006) af 19.12.2006 og 1735 (2006) af 22.12.2006), er disse ændringer sket efter vedtagelsen af den omtvistede forordning, således at der principielt ikke kan tages hensyn til dem inden for rammerne af de foreliggende appelsager.



- 321 Under alle omstændigheder kan den omstændighed, at den procedure for revurdering, der finder sted for sanktionskomitéen, eksisterer inden for rammerne af denne FN-ordning, ikke medføre en generel retslig immunitet inden for rammerne af Fællesskabets interne retsorden, heller ikke hvis der tages hensyn til de ændringer, som for nylig er foretaget af denne procedure.
- 322 En sådan immunitet, der udgør en betydelig fravigelse fra den ordning til retslig beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, som er fastsat i EF-traktaten, forekommer ikke begrundet, eftersom proceduren for revurdering klart ikke opfylder de garantier, som er forbundet med en retslig beskyttelse.
- 323 I denne henseende må det fastslås, at selv om det nu er muligt for enhver person eller enhed at henvende sig direkte til sanktionskomitéen ved at indgive en anmodning om at blive slettet af den konsoliderede liste til et såkaldt »focal point«, er proceduren for denne komité fortsat i det væsentlige af diplomatisk og mellemstatslig karakter, eftersom de berørte personer eller enheder ikke har nogen reel mulighed for at forsvare deres rettigheder, og nævnte komité træffer sine beslutninger ved konsensus, idet hvert enkelt medlem har vetoret.
- 324 Det fremgår i denne henseende af sanktionskomitéens retningslinjer, som senest ændret den 12. februar 2007, at en ansøger, der har indgivet en anmodning om at blive slettet af listen, på ingen måde selv kan gøre sine rettigheder gældende under proceduren for sanktionskomitéen eller lade sig repræsentere i dette øjemed, idet alene regeringen i den stat, hvor han bor eller er statsborger, har adgang til eventuelt at indgive bemærkninger vedrørende denne anmodning.
- 325 Desuden pålægger disse retningslinjer ikke sanktionskomitéen at meddele nævnte ansøger de grunde og de beviser, som begrunder, at han er optaget på den konsoliderede liste, og heller ikke at give ham adgang, end ikke en begrænset adgang, til disse oplysninger. Endelig påhviler der ikke denne komité nogen begrundelsespligt i tilfælde af, at den afslår anmodningen om at blive slettet.

326 Det fremgår af det ovenstående, at Fællesskabets retsinstanser i overensstemmelse med de kompetencer, som er blevet tildelt dem i medfør af EF-traktaten, skal sikre en — principielt fuldstændig — legalitetsprøvelse af alle fællesskabsretsakter under hensyn til de grundlæggende rettigheder, der udgør en integrerende del af fællesskabsrettens almindelige retsgrundsætninger, herunder fællesskabsretsakter, der som den omtvistede forordning har til formål at gennemføre resolutioner vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt.

327 Følgelig har Retten begået en retlig fejl ved i præmis 212-231 i den appellerede Kadi-dom og 263-282 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom at have fastslået, at det følger af de principper, der gælder for forholdet mellem den internationale retsorden, som udgår fra De Forenede Nationer, og Fællesskabets retsorden, at den omtvistede forordning, eftersom den har til formål at gennemføre en resolution vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, som ikke levner plads til nogen margin i denne henseende, skal nyde retslig immunitet med hensyn til dens materielle lovlighed, undtagen for så vidt angår dens forenelighed med de normer, der henhører under jus cogens.

328 Appellanternes anbringender skal således tages til følge på dette punkt, således at de appellerede domme skal ophæves i denne henseende.

329 Heraf følger, at der ikke længere er grund til at undersøge de kritikpunkter, som er rettet mod den del af de appellerede domme, der vedrører prøvelsen af den omtvistede forordning under hensyn til de folkeretlige regler, der henhører under jus cogens, og at det dermed heller ikke er fornødent at behandle Det Forenede Kongeriges kontraappel på dette punkt.

330 Eftersom Retten i den efterfølgende del af de appellerede domme vedrørende de specifikke grundlæggende rettigheder, som sagsøgerne havde påberåbt sig, begrænsede sig til at undersøge lovligheden af den omtvistede forordning alene under hensyn til nævnte regler, mens det påhvilede den at gennemføre en, principielt fuldstændig,

undersøgelse under hensyn til de grundlæggende rettigheder, der henhører under fællesskabsrettens almindelige retsgrundsætninger, skal denne efterfølgende del af nævnte domme ligeledes ophæves.

## **Om søgsmålet for Retten**

- 331 I overensstemmelse med artikel 61, stk. 1, andet punktum, i statuttten for Domstolen kan Domstolen, når den ophæver den af Retten truffne afgørelse, selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse.
- 332 I det foreliggende tilfælde finder Domstolen, at sagerne er modne til påkendelse, og at der skal træffes endelig afgørelse.
- 333 I første række skal der foretages en gennemgang af de kritikpunkter, som Yassin Abdullah Kadi og Al Barakaat her fremsat vedrørende den tilsidesættelse af retten til forsvar, navnlig retten til kontradiktion, og af retten til en effektiv domstolsprøvelse, som den indefrysning af midler, som de er blevet pålagt ved den omtvistede forordning, har medført.
- 334 I denne henseende skal det, henset til de konkrete omstændigheder i forbindelse med optagelsen af appellanternes navne på den liste over personer og enheder, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger, som er indeholdt i bilag I til den omtvistede forordning, fastslås, at deres ret til forsvar, navnlig retten til kontradiktion, og deres ret til en effektiv domstolsprøvelse klart ikke er blevet overholdt.

- 335 I henhold til fast retspraksis er princippet om effektiv domstolsbeskyttelse således et almindeligt fællesskabsretligt princip, der udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner og er fastslået i EMRK's artikel 6 og 13, og som endvidere er blevet bekræftet ved artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, proklameret i Nice den 7. december 2000 (EFT C 364, s. 1) (jf. dom af 13.3.2007, sag C-432/05, Unibet, Sml. I, s. 2271, præmis 37).
- 336 Endvidere skal det i den foreliggende sag, henset til Domstolens praksis på andre områder (jf. bl.a. dom af 15.10.1987, sag 222/86, Heylens m.fl., Sml. s. 4097, præmis 15, og af 28.6.2005, forenede sager C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P — C-208/02 P og C-213/02 P, Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 5425, præmis 462 og 463), konkluderes, at hensynet til en effektiv domstolskontrol, hvorunder det skal være muligt at efterprøve, om begrundelsen for — i det foreliggende tilfælde — optagelsen af en persons eller en enheds navn på den liste, der udgør bilag I til den omtvistede forordning og medfører, at disse adressater pålægges en række restriktive foranstaltninger, er lovlig, kræver, at vedkommende fællesskabsmyndighed er forpligtet til i videst muligt omfang at meddele begrundelsen til den berørte person eller enhed, enten på det tidspunkt, hvor optagelsen på listen bliver besluttet, eller i det mindste så hurtigt som muligt herefter, med henblik på at disse adressater sættes i stand til rettidigt at udnytte deres klageadgang.
- 337 Overholdelsen af denne forpligtelse til at meddele nævnte begrundelse er således nødvendig såvel for at sætte adressaterne for de restriktive foranstaltninger i stand til at forsvare deres rettigheder under de bedst mulige betingelser, og at afgøre, om sagen bør prøves af Fællesskabets retsinstanser, på grundlag af et fuldt kendskab til sagen (jf. i denne retning dommen i sagen Heylens m.fl., præmis 15), som for at sætte sidstnævnte fuldt ud i stand til at udøve den legalitetsprøvelse af den omhandlede fællesskabsretsakt, som påhviler dem i medfør af EF-traktaten.
- 338 Hvad angår retten til forsvar og særligt retten til at blive hørt kan det, når der er tale om restriktive foranstaltninger som dem, der foreskrives ved den omtvistede forordning, ikke kræves af fællesskabsmyndighederne, at de meddeler nævnte begrundelse forud for den første optagelse af en person eller en enhed på nævnte liste.

- 339 Som Retten bemærkede i præmis 308 i den appellerede Yusuf og Al Barakaat-dom, ville en sådan forudgående meddelelse være egnet til at bringe effektiviteten af indfrysningen af midler og økonomiske ressourcer i henhold til denne forordning i fare.
- 340 Med henblik på at opnå det formål, som forfølges med nævnte forordning, skal sådanne foranstaltninger i sagens natur drage fordel af en overraskelseeffekt og, som Domstolen tidligere har anført, anvendes med øjeblikkelig virkning (jf. i denne retning Möllendorf og Möllendorf-Niehuus-dommen, præmis 63).
- 341 Af grunde, som ligeledes vedrører det formål, som forfølges med den omtvistede forordning og effektiviteten af de foranstaltninger, som er foreskrevet heri, var fællesskabsmyndighederne heller ikke forpligtet til at foretage en høring af appellanterne forud for den første optagelse af deres navne på den liste, som er indeholdt i bilag I til denne forordning.
- 342 Med hensyn til en fællesskabsretsakt, der har til formål at gennemføre en resolution vedtaget af Sikkerhedsrådet inden for rammerne af bekæmpelsen af terror, kan tvingende hensyn vedrørende sikkerhed eller varetagelse af Fællesskabets og dets medlemsstaters internationale forbindelser være til hinder for at oplyse de berørte om visse forhold og følgelig for at høre dem vedrørende disse forhold.
- 343 Dette betyder imidlertid ikke, for så vidt angår overholdelsen af princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse, at restriktive foranstaltninger som dem, den omtvistede forordning foreskriver, er undtaget fra enhver form for kontrol fra Fællesskabets retsinstansers side, så snart det erklæres, at den retsakt, i hvilken de er fastsat, vedrører national sikkerhed og terrorisme.

344 I så fald påhviler det imidlertid Fællesskabets retsinstanser inden for rammerne af den retslige prøvelse, de udøver, at anvende fremgangsmåder, der gør det muligt at forene på den ene side det berettigede hensyn til sikkerheden for så vidt angår karakteren af og kilderne til de oplysninger, der er blevet taget i betragtning med henblik på vedtagelsen af den omhandlede retsakt, og på den anden side hensynet til, at den retsundergivne i tilstrækkeligt omfang indrømmes ret til at udnytte de processuelle regler (jf. i denne retning Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 15.11.1996, *Chahal mod Det Forenede Kongerige, Reports of Judgments and Decisions*, 1996-V, præmis 131).

345 I den foreliggende sag skal det først og fremmest konstateres, at hverken den omtvistede forordning eller fælles holdning 2002/402, hvortil denne henviser, fastsætter en procedure for meddelelse af de omstændigheder, der begrundet optagelsen af de berørtes navne i bilag I til den omtvistede forordning, og for høring af disse, hvad enten det måtte være samtidig med denne optagelse eller efterfølgende.

346 Dernæst bemærkes, at Rådet på intet tidspunkt har oplyst appellanterne om de omstændigheder, som lægges dem til last, og som har begrundet den første optagelse af deres navne i bilag I til den omtvistede forordning og dermed, at de blev pålagt de restriktive foranstaltninger, som er fastsat heri.

347 Det er således ubestridt, at appellanterne ikke har modtaget nogen oplysninger i denne henseende, hverken i forordning nr. 467/2001, som ændret ved forordning nr. 2062/2001, henholdsvis forordning nr. 2199/2001, hvor deres navne er opført for første gang på en liste over personer, enheder eller organer, der er omfattet af en indefrysning af midler, eller i den omtvistede forordning eller på noget senere stadie.

348 Eftersom Rådet hverken har meddelt appellanterne de omstændigheder, som lægges dem til last som grundlag for de restriktive foranstaltninger, som de er blevet pålagt, eller har givet dem adgang til at gøre sig bekendt med disse omstændigheder inden for en rimelig frist, efter at de blev pålagt disse foranstaltninger, var appellanterne

ikke i stand til at fremføre deres synspunkter i denne henseende. Appellanternes ret til forsvar, særligt retten til kontradiktion, er ikke blevet overholdt.

- 349 Desuden kunne appellanterne heller ikke, eftersom de ikke var blevet oplyst om de omstændigheder, som blev lagt dem til last, og henset til forholdet, som allerede omtalt i denne doms præmis 336 og 337, mellem retten til forsvar og retten til en effektiv søgsmålsadgang, under tilfredsstillende betingelser forsvare deres rettigheder for Fællesskabets retsinstanter under hensyn til disse omstændigheder, hvorfor det endvidere må fastslås, at der foreligger en tilsidesættelse af nævnte ret til en effektiv søgsmålsadgang.
- 350 Det skal endelig fastslås, at denne tilsidesættelse ikke er blevet afhjulpet inden for rammerne af de foreliggende søgsmål. Eftersom ikke en eneste omstændighed af denne karakter ifølge det principielle standpunkt, som Rådet har indtaget, kan gøres til genstand for en efterprøvelse foretaget af Fællesskabets retsinstanter, har Rådet således ikke fremlagt nogen oplysninger om sådanne omstændigheder med henblik herpå.
- 351 Domstolen kan således blot konstatere, at den ikke er i stand til at foretage en legalitetsprøvelse af den omtvistede forordning, for så vidt som den vedrører appellanterne, således at det skal konkluderes, at den grundlæggende ret til en effektiv søgsmålsadgang, som appellanterne har krav på, tillige af denne grund ikke er blevet overholdt i det foreliggende tilfælde.
- 352 Det skal følgelig fastslås, at den omtvistede forordning, for så vidt som den vedrører appellanterne, er blevet vedtaget, uden at det på nogen måde er sikret, at appellanterne meddeles, hvilke omstændigheder der lægges dem til last, eller at de bliver hørt i denne henseende, således at det skal konkluderes, at denne forordning er blevet vedtaget efter en procedure, hvorunder retten til forsvar ikke er blevet overholdt,

hvilket tillige har haft til følge, at princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse er blevet tilsidesat.

353 Det følger af det ovenstående, at de anbringender, som Yassin Abdullah Kadi og Al Barakaat har påberåbt sig til støtte for deres påstand om annullation af den omtvistede forordning, og som vedrører tilsidesættelse af deres ret til forsvar, særligt retten til at blive hørt, samt af princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse, skal tages til følge.

354 I anden række skal det af Yassin Abdullah Kadi anførte anbringende vedrørende den tilsidesættelse af ejendomsretten, der følger af den indefrysning af midler, som han er blevet pålagt i medfør af den omtvistede forordning, undersøges.

355 Ifølge fast retspraksis hører ejendomsretten til fællesskabsrettens almindelige grund-sætninger. Den er dog ikke en absolut rettighed, men skal ses i sammenhæng med sin funktion i samfundet. Ejendomsretten kan derfor underlægges begrænsninger, forudsat at sådanne begrænsninger er nødvendige for at tilgodese almene hensyn, som Fællesskabet forfølger, og forudsat at begrænsningerne ikke, når henses til deres formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i selve den beskyttede rettigheds kerne (jf. bl.a. Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia og ERSAdommen, præmis 119 og den deri nævnte retspraksis; jf. tillige i denne retning, inden for rammerne af en ordning med restriktive foranstaltninger, Bosphorus-dommen, præmis 21).

356 Med henblik på at fastlægge rækkevidden af den grundlæggende ejendomsret, som er et almindeligt fællesskabsretligt princip, skal der bl.a. tages hensyn til artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK, hvor denne ret er fastslået.

357 Det skal således undersøges, om den indefrysning af midler, som er foreskrevet i den omtvistede forordning, udgør et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i selve kernen af den grundlæggende ret til respekt af ejendomsretten for personer, der, som Yassin Abdullah Kadi, er opført på den liste, som er gengivet i bilag I til nævnte forordning.



358 Denne indefrysning udgør en sikkerhedsforanstaltning, hvormed det ikke tilsigtes at fratage nævnte personer deres ejendom. Den indebærer imidlertid ubestrideligt en begrænsning af Yassin Abdullah Kadis brug af sin ejendomsret, en begrænsning, som tilmed må kvalificeres som betydelig, henset til indefrysningens generelle karakter og henset til den omstændighed, at den har fundet anvendelse siden den 20. oktober 2001.

359 Herefter opstår spørgsmålet, om denne begrænsning af Yassin Abdullah Kadis brug af sin ejendomsret kan begrundes.

360 I denne henseende skal der ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis være rimelig forholdsmæssig sammenhæng mellem de anvendte midler og det mål, der søges opnået. Det skal således undersøges, om balancen mellem hensynet til almenvellet og hensynet til den eller de berørte enkeltpersoner er opretholdt. Herved skal lovgiver indrømmes en betydelig skønsmargin med hensyn til såvel at vælge de nærmere gennemførelsesbestemmelser som at afgøre, om konsekvenserne heraf er begrundede — i almenvellets interesse — i hensynet til at opnå formålet med den omhandlede lovgivning (jf. i denne retning bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 30.8.2007, J. A. PYE (Oxford) Ltd et J. A. PYE (Oxford) Land Ltd mod Det Forenede Kongerige, endnu ikke trykt i *Reports of Judgments and Decisions*, præmis 55 og 75).

361 Som Domstolen allerede har fastslået inden for rammerne af en anden fællesskabsordning med restriktive foranstaltninger af økonomisk art, som ligeledes gennemfører resolutioner vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, har en fællesskabsretsakt som den omtvistede forordning så vægtige formål, at det kan berettige selv betydelige negative følger for visse erhvervsdrivende, herunder sådanne, der på ingen måde er ansvarlige for den situation, der har ført til vedtagelsen af de omhandlede restriktioner, men som bliver berørt bl.a. med hensyn til deres ejendomsret (jf. i denne retning Bosphorus-dommen, præmis 22 og 23).

- 362 I det foreliggende tilfælde bidrager de restriktive foranstaltninger, som er fastsat i den omtvistede forordning, til gennemførelsen på fællesskabsplan af restriktive foranstaltninger over for Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen, Taliban og andre personer, grupper, virksomheder og enheder, der har tilknytning til disse, som er besluttet af Sikkerhedsrådet.
- 363 Under hensyn til, at den har et formål af en så grundlæggende almen interesse for det internationale samfund som kampen med alle midler, i overensstemmelse med De Forenede Nationers pagt, mod de trusler mod international fred og sikkerhed, som terrorhandlinger indebærer, kan indefrysningen af midler, finansielle aktiver og andre økonomiske ressourcer, der tilhører personer udpeget af Sikkerhedsrådet eller sanktionskomitéen som personer med tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban, ikke i sig selv anses for uegnet eller uforholdsmæssig (jf. i denne retning Bosphorus-dommen, præmis 26, samt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi mod Irland, præmis 167).
- 364 I denne henseende skal det tillige tages i betragtning, at den omtvistede forordning, som ændret ved forordning nr. 561/2003, der blev vedtaget som følge af Sikkerhedsrådets resolution 1452 (2002), blandt andre undtagelser og fritagelser bestemmer, at de kompetente nationale myndigheder på anmodning af de berørte personer, medmindre sanktionskomitéen udtrykkeligt modsætter sig det, erklærer, at indefrysningen ikke omfatter midler, som er nødvendige for at afholde basale udgifter, herunder køb af fødevarer, betaling af husleje, lægebehandling, skat og offentlige takster. Herudover kan midler, som er nødvendige til afholdelse af hvilke som helst andre »ekstraordinære udgifter«, med sanktionskomitéens udtrykkelige tilladelse fritages fra indefrysning.
- 365 Det bemærkes endvidere, at der i de sikkerhedsrådsresolutioner, som den omtvistede forordning har til formål at gennemføre, er fastsat en mekanisme for regelmæssig revurdering af den generelle ordning med de heri foreskrevne foranstaltninger samt en procedure, der gør det muligt for de berørte til enhver tid at forelægge deres sag for sanktionskomitéen med henblik på revurdering ved hjælp af en anmodning, som nu kan rettes direkte til sanktionskomitéen via det såkaldte »focal point«.

- 366 På denne baggrund kan det konkluderes, at de restriktive foranstaltninger, som den omtvistede forordning foreskriver, udgør begrænsninger af ejendomsretten, som i princippet vil kunne begrundes.
- 367 Det skal desuden undersøges, om Yassin Abdullah Kadis ejendomsret under de i nærværende sag foreliggende omstændigheder er blevet respekteret ved anvendelsen af denne forordning på ham.
- 368 I denne henseende skal der henvises til, at de procedurer, der finder anvendelse, også skal give den berørte person tilstrækkelig lejlighed til at tale sin sag over for de kompetente myndigheder. For at sikre overholdelsen af denne betingelse, som udgør et krav, der er uløseligt forbundet med artikel 1 i protokol nr. 1 til EMRK, skal de procedurer, der finder anvendelse, betragtes ud fra et generelt synspunkt (jf. i denne retning bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 21.5.2002, *Jokela mod Finland, Reports of Judgments and Decisions, 2002-IV*, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis samt præmis 55).
- 369 Den omtvistede forordning er, for så vidt som den vedrører Yassin Abdullah Kadi, blevet vedtaget, uden at der er tilvejebragt nogen garanti for, at han har adgang til at tale sin sag over for de kompetente myndigheder, tilmed i en situation, hvor begrænsningen af hans ejendomsret må betegnes som betydelig, henset til indefrysningens generelle karakter og den faktiske varighed af de restriktive foranstaltninger, som han er omfattet af.
- 370 Det skal derfor konkluderes, at pålæggelse af restriktive foranstaltninger i henhold til den omtvistede forordning over for Yassin Abdullah Kadi på grund af, at han er optaget på den liste, som er indeholdt i bilag I til den omtvistede forordning, under de foreliggende omstændigheder udgør en ubegrundet begrænsning af hans ejendomsret.
- 371 Følgelig skal Yassin Abdullah Kadis anbringende om tilsidesættelse af den grundlæggende ejendomsret tiltrædes.

372 Det følger af det ovenstående, at den omtvistede forordning, for så vidt som den vedrører appellanterne, skal annulleres.

373 En annullation af denne forordning, i nævnte omfang, med øjeblikkelig virkning vil imidlertid kunne være til alvorlig og uoprettelig skade for effektiviteten af de restriktive foranstaltninger, som forordningen foreskriver, og som Fællesskabet bør iværksætte, idet Yassin Abdullah Kadi og Al Barakaat i tiden indtil den evt. erstattes af en ny forordning, vil kunne træffe foranstaltninger med henblik på at undgå, at der på ny vil kunne foretages indefrysning af midler for deres vedkommende.

374 I øvrigt kan det, eftersom det fremgår af denne dom, at den omtvistede forordning skal annulleres, for så vidt som den vedrører appellanterne, på grund af en tilsidesættelse af gældende principper inden for rammerne af den procedure, som blev fulgt ved vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger, som blev indført ved denne forordning, ikke udelukkes, at det alligevel kan vise sig, at det i realiteten er begrundet at pålægge appellanterne sådanne foranstaltninger.

375 På denne baggrund skal virkningerne af den omtvistede forordning, for så vidt som appellanternes navne er optaget på den liste, der udgør dens bilag I, opretholdes i medfør af artikel 231 EF i en kortvarig periode, der skal fastsættes således, at den gør det muligt for Rådet at afhjælpe de konstaterede tilsidesættelser, men som også tager behørigt hensyn til de omhandlede restriktive foranstaltningers betydelige indvirkning på appellanternes rettigheder og frihedsrettigheder.

376 På denne baggrund vil en rimelig anvendelse af artikel 231 EF indebære, at virkningerne af den omtvistede forordning, for så vidt som den vedrører appellanterne, opretholdes i et tidsrum på højst tre måneder at regne fra datoen for afsigelsen af nærværende dom.

## Sagsomkostningerne

- 377 Ifølge procesreglementets artikel 122, stk. 1, træffer Domstolen, såfremt der gives appellanten medhold, og Domstolen selv endeligt afgør sagen, afgørelse om sagsomkostningerne. I henhold til samme reglements artikel 69, stk. 2, der i medfør af artikel 118 finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. I medfør af artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer de medlemsstater, som er indtrådt i sagen, deres egne omkostninger.
- 378 Da Yassin Abdullah Kadis og Al Barakaats appeller tages til følge, og den omtvistede forordning annulleres, for så vidt som den vedrører dem, skal Rådet og Kommissionen pålægges ud over deres egne omkostninger at betale Yassin Abdullah Kadis og Al Barakaats omkostninger såvel i første instans som i forbindelse med de foreliggende appelsager, i overensstemmelse med appellanternes påstande herom.
- 379 Det Forenede Kongerige bærer sine egne omkostninger vedrørende såvel proceduren i første instans samt appelsagerne.
- 380 Kongeriget Spanien, Den Franske Republik og Kongeriget Nederlandene bærer deres egne omkostninger vedrørende appelsagerne.

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

- 1) **De af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans afsagte domme af 21. september 2005, Kadi mod Rådet og Kommissionen (sag T-315/01) og Yusuf og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen (sag T-306/01), ophæves.**

- 2) Rådets forordning (EF) nr. 881/2002 af 27. maj 2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban, og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 467/2001 om forbud mod udførsel af visse varer og tjenesteydelser til Afghanistan, om styrkelse af flyveforbuddet og om udvidelse af indefrysningen af midler og andre økonomiske ressourcer over for Taliban i Afghanistan annulleres, for så vidt som den vedrører Yassin Abdullah Kadi og Al Barakaat International Foundation.
  
- 3) Virkningerne af forordning nr. 881/2002, for så vidt som den vedrører Yassin Abdullah Kadi og Al Barakaat International Foundation, opretholdes i en periode på højst tre måneder at regne fra afsigelsen af denne dom.
  
- 4) Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer deres egne omkostninger og betaler derudover hver halvdelen af de af Yassin Abdullah Kadi og Al Barakaat International Foundation afholdte omkostninger såvel i første instans som i forbindelse med de foreliggende appelsager.
  
- 5) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer sine egne omkostninger såvel i første instans som i forbindelse med de foreliggende appelsager.
  
- 6) Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, og Kongeriget Nederlandene bærer deres egne omkostninger.

Underskrifter