



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

15. november 2012 *

Indhold

I	– Retsforskrifter	4
	A – De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 1373 (2001)	4
	B – Fælles holdning 2001/931/FUSP	4
	C – Forordning (EF) nr. 2580/2001	5
II	– Tvistens baggrund og de omtvistede retsakter	6
III	– Sagen for Retten og den appellerede dom	9
IV	– Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen	11
V	– Om appellerne	12
	A – Appellantens appel (sag C-539/10 P)	12
	1. Parternes argumenter	12
	2. Domstolens bemærkninger	13
	B – Kongeriget Nederlandenes appel (sag C-550/10 P)	13
	1. Parternes argumenter	13
	2. Domstolens bemærkninger	15
	a) Fortolkning af artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931	15
	b) Krav, der følger af artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931	17
	C – Den af appellanten iværksatte kontraappel i sag C-550/10 P	
VI	– Søgsmålet for Retten	19

* Processprog: nederlandsk.

A – Det første anbringende	19
B – Det tredje anbringende	20
C – Det andet og det fjerde anbringende	21
1. Parternes argumenter	21
2. Domstolens bemærkninger	22
D – Det femte anbringende	23
1. Parternes argumenter	23
2. Domstolens bemærkninger	24
VII – Sagens omkostninger	25

»Appel — fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — bekæmpelse af terrorisme — restriktive foranstaltninger truffet over for visse personer og enheder — indefrysning af midler — fælles holdning 2001/931/FUSP — artikel 1, stk. 4 og 6 — forordning (EF) nr. 2580/2001 — artikel 2, stk. 3 — opførelse og bevarelse af en organisation på listen over personer, grupper og enheder, der er involveret i terrorhandlinger — betingelser — aførelse truffet af en kompetent myndighed — ophævelse af en national foranstaltning — annulationsøgsmål — formaliteten med hensyn til appellen — retten til respekt for ejendomsretten — proportionalitetsprincippet — artikel 253 EF — begrundelsespligt«

I de forenede sager C-539/10 P og C-550/10 P,

angående to appeller i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat henholdsvis den 18. og den 23. november 2010,

Stichting Al-Aqsa (sag C-539/10 P), Heerlen (Nederlandene), ved advokaten M.J.G. Uiterwaal og A.M. van Eik,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

Rådet for Den Europæiske Union ved E. Finnegan, B. Driessen og R. Szostak, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

støttet af:

Kongeriget Nederlandene ved C.M. Wissels, og M. Bulterman, som befuldmægtigede,

Europa-Kommissionen ved S. Boelaert og P. van Nuffel, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter i første instans,

og

Kongeriget Nederlandene (sag C-550/10 P) ved C.M. Wissels og M. Noort, som befuldmægtigede,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

Stichting Al-Aqsa, Heerlen (Nederlandene), ved advocaat A.M. van Eik,

sagsøger i første instans,

Rådet for Den Europæiske Union ved E. Finnegan, B. Driessen og R. Szostak, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

Europa-Kommissionen ved S. Boelaert og P. van Nuffel, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient i første instans,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af dommerne R. Silva de Lapuerta, som fungerende formand for Tredje Afdeling, K. Lenaerts, G. Arestis, J. Malenovský og T. von Danwitz (refererende dommer),

generaladvokat: V. Trstenjak,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. juni 2012,

afsagt følgende

Dom

- 1 Med deres appelskrifter har Stichting Al-Aqsa (herefter »appellanten« (sag C-539/10 P) og Kongeriget Nederlandene (sag C-550/10 P) nedlagt påstand om, at Domstolen ophæver den dom, der blev afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 9. september 2010, Al-Aqsa mod Rådet (sag T-348/07, Sml. II, s. 4575, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten annullerede

- Rådets afgørelse 2007/445/EF af 28. juni 2007 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme og om ophævelse af afgørelse 2006/379/EF og 2006/1008/EF (EUT L 169, s. 58)
- Rådets afgørelse 2007/868/EF af 20. december 2007 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af afgørelse 2007/445 (EUT L 340, s. 100)
- Rådets afgørelse 2008/583/EF af 15. juli 2008 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af afgørelse 2007/868 (EUT L 188, s. 21)
- Rådets afgørelse 2009/62/EF af 26. januar 2009 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af afgørelse 2008/583 (EUT L 23, s. 25) samt
- Rådets forordning (EF) nr. 501/2009 af 15. juni 2009 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af afgørelse 2009/62 (EUT L 151, s. 14)

(herefter samlet »de omtvistede retsakter«), for så vidt som disse retsakter vedrører appellanten.

I – Retsforskrifter

A – De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 1373 (2001)

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

B – Fælles holdning 2001/931/FUSP

- 4 Med henblik på gennemførelsen af resolution 1373 (2001) vedtog Rådet for Den Europæiske Union den 27. december 2001 fælles holdning 2001/931/FUSP om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme (EFT L 344, s. 93).
- 5 I henhold til artikel 1, stk. 1, i fælles holdning 2001/931 finder denne anvendelse »på personer, grupper og enheder, der er involveret i terrorhandlinger, og som er opført i bilaget«. Artikel 1, stk. 2, definerer, hvad der skal forstås ved »personer, grupper og enheder involveret i terrorhandlinger«.
- 6 Artikel 1, stk. 3, 4 og 6, i fælles holdning 2001/931 bestemmer:

»3. I denne fælles holdning forstås ved »terrorhandling« en af følgende overlagte handlinger, som i kraft af sin karakter eller den sammenhæng, hvori den begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade, og som kan defineres som en forbrydelse i henhold til national lov, når den begås med det formål:

- i) at intimidere en befolkning i alvorlig grad, eller

- ii) uretmæssigt at tvinge offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling, eller
- iii) at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller sociale strukturer i alvorlig grad ved følgende handlinger:

[...]

- k) deltagelse i en terroristgruppes aktiviteter, herunder tilvejebringelse af informationer eller materielle midler eller gennem finansiering af dens aktiviteter, vel vidende, at denne deltagelse bidrager til gruppens kriminelle aktiviteter.

[...]

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

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

[...]

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

C – Forordning (EF) nr. 2580/2001

- 7 Da Rådet fandt, at en forordning var nødvendig for at gennemføre de foranstaltninger, der er beskrevet i fælles holdning 2001/931, på fællesskabsplan, vedtog det forordning (EF) nr. 2580/2001 af 27. december 2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme (EFT L 344, s. 70).
- 8 Hvad angår begrebet »terrorhandling« henviser forordningens artikel 1, nr. 4), til den definition, der er indeholdt i artikel 1, stk. 3, i fælles holdning 2001/931.
- 9 Artikel 2 i forordning nr. 2580/2001 har følgende ordlyd:

»1. Med forbehold af artikel 5 og 6

- a) indefrys alle midler, andre finansielle aktiver og økonomiske ressourcer, der tilhører, ejes eller besiddes af fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, som er opført på den i stk. 3 omhandlede liste

- b) må der hverken direkte eller indirekte stilles midler, andre finansielle aktiver og økonomiske ressourcer til rådighed for eller til gavn for de fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, som er opført på den i stk. 3, omhandlede liste.
2. Det er forbudt at levere finansielle tjenesteydelser til eller til gavn for de fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, som er opført på den i stk. 3 omhandlede liste, jf. dog artikel 5 og 6.
3. Rådet udarbejder, reviderer og ændrer med enstemmighed den liste over personer, grupper og enheder, som denne forordning finder anvendelse på, i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 1, stk. 4, 5 og 6, i fælles holdning 2001/931/FUSP. Listen omfatter:
- i) fysiske personer, som begår eller søger at begå eller at deltage i eller fremme enhver form for terrorhandling
 - ii) juridiske personer, grupper eller enheder, som begår eller søger at begå eller at deltage i eller fremme enhver form for terrorhandling
 - iii) juridiske personer, grupper eller enheder, som ejes eller kontrolleres af en eller flere af de fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, der henvises til under nr. i) og ii); eller
 - iv) fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, som handler på vegne af eller under ledelse af en eller flere af de fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, der henvises til under nr. i) og ii).«
- 10 Den første version af den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste (herefter »den omtvistede liste«) blev udarbejdet ved Rådets afgørelse 2001/927/EF af 27. december 2001 (EFT L 344, s. 83), hvori appellantens navn ikke optrådte.
- 11 Dette navn blev indføjet på nævnte liste ved Rådets afgørelse 2003/480/EF af 27. juni 2003 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af afgørelse 2002/974/EF (EUT L 160, s. 81).
- 12 Opførelsen af appellantens navn på den omtvistede liste fastholdtes ved Rådets senere afgørelser, bl.a. ved
- Rådets afgørelse 2003/646/EF af 12. september 2003 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af afgørelse 2003/480 (EUT L 229, s. 22)
 - Rådets afgørelse 2006/379/EF af 29. maj 2006 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af afgørelse 2005/930/EF (EFT L 144, s. 21)
 - de omtvistede retsakter.

II – Tvistens baggrund og de omtvistede retsakter

- 13 Med hensyn til en fremstilling af tvistens oprindelige baggrund henviser præmis 1 i den appellerede dom til Rettens dom af 11. juli 2007, Al-Aqsa mod Rådet (sag T-327/03), hvori Retten traf afgørelse i det af appellantens anlagte søgsmål med påstand om navnlig en delvis annullation af afgørelse 2003/480.

14 I præmis 15-21 i nævnte dom er følgende anført:

- »15 Det fremgår af sagen, at sagsøgeren er en stiftelse i henhold til nederlandsk ret, der blev oprettet i 1993. Den definerer sig som en islamisk socialhjælpsinstitution. Den har redegjort for, at den i henhold til sine vedtægter bl.a. har som mål at yde social beskyttelse og at forbedre livsbetingelserne for palæstinensere, der lever i Nederlandene, samt at yde bistand til palæstinensere, der lever i de af Israel besatte områder. [...] Sagsøgeren har tilkendegivet, at han ikke er tilsluttet noget parti, og har hævdet at have indsamlet tæt ved 1 mio. EUR i gaver i Nederlandene i løbet af regnskabsåret 2001-2002.
- 16 Den 3. april 2003 vedtog den nederlandske udenrigsminister, på grundlag af Sikkerhedsrådets resolution 1373 (2001) og Sanctiewet 1977 (nederlandsk lov fra 1977 om sanktioner), som ændret ved en lov af 16. maj 2002, Sanctieregeling terrorisme 2003 (forordning om sanktioner imod terrorisme 2003, Stcrt. 2003, nr. 68, s. 11, herefter »Sanctieregeling«), ved [hvilken] der bl.a. blev fastsat en indefrysning af samtlige sagsøgerens midler og finansielle aktiver.
- 17 Det fremgår af begrundelserne til Sanctieregeling, at denne er blevet vedtaget på grundlag af indicier for, at sagsøgeren overførte midler til organisationer, der støtter terrorisme i Mellemøsten, mens man afventede vedtagelsen af en fællesskabsafgørelse rettet mod sagsøgeren på grundlag af forordning [nr. 2580/2001]. Det præciseres i begrundelserne til Sanctieregeling, at [denne vil blev ophævet] ved ikrafttrædelsen af en sådan fællesskabsafgørelse.
- 18 Sagsøgeren anlagde sag mod Kongeriget Nederlandene ved [voorzieningenrechter (herefter »dommeren i sager om foreløbige forholdsregler«)] med det formål at opnå udsættelse af gennemførelsen af de ved Sanctieregeling fastsatte foranstaltninger.
- 19 Ved [en mellemdom] af 13. maj 2003 fastslog dommeren i sager om foreløbige forholdsregler, at Sanctieregeling hovedsageligt støttede sig på et officielt memorandum fra direktøren for Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (den almindelige efterretnings- og sikkerhedstjeneste, herefter »AIVD«) til generaldirektøren for politiske anliggender i det nederlandske udenrigsministerium af 9. april 2003 [...]. Dommeren i sager om foreløbige forholdsregler anførte, at dette memorandum kun indeholdt generelle påstande, og at der savnedes faktuelle oplysninger, som kunne understøtte disse påstande, [...] at den nederlandske regering havde foreslået, at han selv undersøgte AIVD's oplysninger, på grundlag af hvilke dette memorandum var blevet udarbejdet, at sagsøgeren ikke havde anfægtet den nederlandske regerings interesse i at opretholde disse oplysninger som hemmelige, og at sagsøgeren tilmed havde tilkendegivet sit samtykke til, at der blev gået således frem [...]. Dommeren i sager om foreløbige forholdsregler bemærkede i den forbindelse, at det fortrolige gennemsyn af de relevante dokumenter foretaget af dommeren [...] kunne [...] tænkes [...] ud fra overvejelser om den offentlige orden [...] Dommeren i sager om foreløbige forholdsregler pålagde derefter den nederlandske regering at gøre det muligt for ham i fortrolighed at gøre sig bekendt med AIVD's sagsakt med fortrolige oplysninger, som ovennævnte memorandum var baseret på. Den nederlandske regering efterkom [denne dom], og dommeren i sager om foreløbige forholdsregler gjorde sig den 21. maj 2003 bekendt med den pågældende sagsakt på AIVD's kontorer.
- 20 Ved [en anden dom om foreløbige forholdsregler afsagt den 3. juni 2003 (herefter »dommen om foreløbige forholdsregler«)] gav dommeren i sager om foreløbige forholdsregler ikke sagsøgeren medhold i den nedlagte påstand. I præmis 3.2 i [denne dom] fandt dommeren i sager om foreløbige forholdsregler på grundlag af sine undersøgelser, at AIVD's undersøgelsesresultater var tilstrækkelige til at begrunde denne tjenestegrens konklusion om, at de af sagsøgeren i Nederlandene indsamlede midler var kommet organisationer forbundet med den palæstinensiske islamistiske bevægelse Hamas til gode, såvel som konklusionen om, at adskillige af disse organisationer, der er tilknyttet Hamas, stillede midler til rådighed, som gjorde det muligt at begå eller lette gennemførelsen af Hamas' terroraktiviteter. I præmis 3.3 i [samme dom] tilføjede

dommeren i sager om foreløbige forholdsregler, at han ikke havde afdækket noget forhold eller nogen omstændighed, som viste, at AIVD havde udført den opgave, der er blevet den tildelt i medfør af Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (lov om efterretnings- og sikkerhedstjenesten), ukorrekt.

21 [Sanctieregeling] blev ophævet den 3. august 2003 (Stcrt. 2003, nr. 146, s. 9).«

15 Ved stævning indgivet til Rettens Justitskontor den 19. september 2003 anlagde appellanten annulationssøgsmål om ophævelse af afgørelse 2003/480 og 2003/646, i det omfang disse retsakter berørte ham. Henset til det forhold, at disse afgørelser i løbet af retssagen blev ophævet og erstattet af senere afgørelser, og at appellanten meddelte at ville tilpasse sine påstande i forhold til denne udvikling, var Retten af den opfattelse, at dens kontrol udelukkende skulle omhandle den afgørelse, der endnu var i kraft på tidspunktet for afslutningen af den mundtlige forhandling, dvs. afgørelse 2006/379. Ved ovennævnte dom i sagen Al-Aqsa mod Rådet annullerede Retten denne afgørelse, i det omfang den berørte appellanten, med den hovedbegrundelse, at denne afgørelse ikke var fyldestgørende begrundet.

16 Den senere baggrund for tvisten er sammenfattet som følger i den appellerede doms præmis 3-10:

»3 Ved skrivelse af 23. april 2007 tilkendegav Rådet [...] over for sagsøgeren, at begrundelsen for at optage organisationen på [den omtvistede liste] efter Rådets opfattelse fortsat var gyldig, og at det derfor agtede fortsat at lade organisationen være opført på denne liste. Som bilag til denne skrivelse var vedlagt den begrundelse, som Rådet gjorde gældende. Sagsøgeren blev endvidere oplyst om, at han kunne indgive bemærkninger til Rådet vedrørende dettes hensigt om fortsat at lade ham være opført på listen og Rådets begrundelse herfor samt vedrørende samtlige bilag til støtte herfor inden for en frist på en måned.

4 I den begrundelse, der var vedlagt nævnte skrivelse som bilag, anførte Rådet følgende:

»[Sagsøgeren] blev oprettet i 1993 i Nederlandene som en fond i henhold til nederlandsk ret. Den har indsamlet midler for visse organisationer, som tilhørte den palæstinensiske bevægelse Hamas, der er opført på listen over grupper, der er involveret i terrorhandlinger, jf. artikel 1, stk. 2, i fælles holdning 2001/931 [...]. Adskillige af disse organisationer stiller midler til rådighed for udførelse af terrorhandlinger eller til lettelse af gennemførelsen af disse. Disse handlinger hører under artikel 1, stk. 3, [litra] k), i fælles holdning 2001/931 og er blevet begået med de i artikel 1, stk. 3, [nr.] i) og iii), i den fælles holdning nævnte formål.

[Sagsøgeren] hører således under anvendelsesområdet for artikel 2, stk. 3, [nr.] ii), i forordning [...] nr. 2580/2001.

Den [nederlandske] udenrigsminister og den [nederlandske] finansminister besluttede ved ministeriel bekendtgørelse DJZ/BR/219-03 af 3. april 2003 (benævnt Sanctieregeling Terrorisme), som blev bekendtgjort i Staatscourant (Nederlandenes officielle tidende) den 7. april 2003, at indefryse alle midler tilhørende [sagsøgeren]. Denne beslutning blev stadfæstet ved dommen LJN AF9389 af 3. juni 2003, afsagt af præsidenten for den civilretlige afdeling af byretten i Haag. Denne dom fastslog, at [sagsøgeren] skal anses for en organisation, der støtter Hamas, og som muliggør, at denne kan begå eller lette gennemførelsen af terroraktiviteter.

Der er således truffet afgørelse vedrørende [sagsøgeren] af en kompetent myndighed som omhandlet i artikel 1, stk. 4, i den fælles holdning 2001/931.

Rådet er overbevist om, at de grunde, som begrundede, at [sagsøgeren] blev anført på [den omtvistede liste], fortsat er gyldige.«

- 5 Det er uomtvistet, at den ministerielle bekendtgørelse og den dom, der nævnes i disse begrundelser, er Sanctieregeling og dommen om foreløbige forholdsregler.
- 6 Ved skrivelse af 25. maj 2007 indgav sagsøgeren sine bemærkninger til Rådet som svar herpå. Sagsøgeren rejste kritik af såvel de materielle årsager, som Rådet havde anført som begrundelse for fastholdelsen af sagsøgeren på den omtvistede liste, som den procedure, som det havde fulgt.
- 7 Den 28. juni 2007, [...], vedtog Rådet afgørelse [2007/445]. Ved denne afgørelse lod Rådet fortsat sagsøgerens navn være opført på den omtvistede liste.
- 8 Femte betragtning til den anfægtede afgørelse er affattet som følger:

»Rådet har foretaget en fuldstændig revision af listen over personer, grupper og enheder, som forordning [...] nr. 2580/2001 finder anvendelse på, jf. artikel 2, stk. 3, i den pågældende forordning. Det har i den forbindelse taget hensyn til de bemærkninger og den dokumentation, som visse af de berørte personer, grupper og enheder har indgivet til Rådet.«

- 9 Sjette betragtning til den anfægtede afgørelse er affattet som følger:

»I forlængelse af denne revision har Rådet draget den konklusion, at de personer, grupper og enheder, der er medtaget på listen i bilaget til denne afgørelse, har været involveret i terrorhandlinger som omhandlet i artikel 1, stk. 2 og 3, i fælles holdning [2001/931], at der er truffet en afgørelse over for disse af en kompetent myndighed som omhandlet i artikel 1, stk. 4, i denne fælles holdning, og at de fortsat skal være omfattet af de specifikke restriktive foranstaltninger, der er fastsat i forordning nr. 2580/2001.«

- 10 Appellanten blev underrettet om afgørelse [2007/445] ved skrivelse fra Rådet af 29. juni 2007. Den begrundelse, som var vedlagt skrivelsen (herefter »begrundelsen«), er enslydende med den, som var vedlagt Rådets skrivelse af 23. april 2007 [...]«

III – Sagen for Retten og den appellerede dom

- 17 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 12. september 2007 anlagde appellanten sag med påstand om, at:
- afgørelse 2007/445 annulleres, for så vidt som den angår sagsøgeren
 - det fastslås, at forordning nr. 2580/2001 ikke finder anvendelse på sagsøgeren
 - Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 18 Rådet nedlagde påstand om frifindelse i det hele og om, at appellanten tilpligtedes at betale sagens omkostninger.
- 19 Kongeriget Nederlandene og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som fik tilladelse til at indtræde i sagen for Retten, støttede Rådets påstande.
- 20 Idet Rådet under sagens behandling vedtog afgørelse 2007/868, 2008/583 og 2009/62 samt forordning nr. 501/2009, som først ophævede og erstattede afgørelse 2007/445 og siden hver af disse tre afgørelser, anmodede appellanten successivt om at måtte tilpasse sine påstande, således at søgsmålet tillige tilsigtede annulering af de nævnte afgørelser samt forordningen, i det omfang disse retsakter berørte ham. I den appellerede doms præmis 31-45 imødekom Retten disse anmodninger.

- 21 Til støtte for sine påstande gjorde appellanten i det væsentlige fem anbringender gældende. Det første anbringende rettede sig imod en tilsidesættelse af artikel 1, stk. 1, 2 og 4, i fælles holdning 2001/931 og af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001. Det andet anbringende rettede sig imod en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Det tredje anbringende rettede sig mod en tilsidesættelse af artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931, af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og af en væsentlig formforskrift. Det fjerde anbringende var rettet mod en tilsidesættelse af den grundlæggende ret til uforstyrret at kunne råde over sin ejendom. Det femte anbringende var endelig rettet mod en tilsidesættelse af det i artikel 253 EF fastsatte krav om begrundelse.
- 22 Retten undersøgte indledningsvis det første anbringende, som faldt i fire led, hvorved det henholdsvis gjordes gældende, at appellanten ikke var en person, en gruppe eller en enhed i henhold til artikel 1, stk. 2, i fælles holdning 2001/931, at ingen kompetent myndighed havde truffet afgørelse vedrørende appellanten i henhold til stk. 4 i den nævnte artikel, at det ikke var godtgjort, at appellanten havde haft til hensigt at lette gennemførelsen af terrorhandlinger, og endelig at appellanten ikke længere kunne anses for at lette gennemførelsen af sådanne handlinger.
- 23 Retten forkastede alle disse led som ubegrundede.
- 24 Hvad angår det første anbringendes andet led fastslog Retten bl.a. i den appellerede doms præmis 97-102, under hensyntagen til sammenhængen og formålet med artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931, at denne bestemmelse ikke kræver, at den nationale »afgørelse« træffes inden for rammerne af en i snæver forstand strafferetlig proces. Det er alene påkrævet, at denne afgørelse træffes inden for rammerne af en national procedure, der direkte og principalt tager sigte mod at pålægge den berørte en foranstaltning med karakter af forebyggelse eller sanktion, som et led i terrorbekæmpelse og på grund af vedkommendes involvering i terrorisme. I den foreliggende sag udgjorde dommen om foreløbige forholdsregler på en tilstrækkeligt umiddelbar måde en del af en national procedure, der først og fremmest tilsigtede at pålægge appellanten en økonomisk sanktion, nemlig indefrysning af dennes midler i henhold til Sanctieregeling, på grundlag af dennes involvering i terroristaktiviteter.
- 25 Heraf udledte Retten i den appellerede doms præmis 104 og 105, at dommen om foreløbige forholdsregler, bedømt sammen med Sanctieregeling og henset til den relevante nationale lovgivning, forekom at være en afgørelse truffet af en kompetent myndighed, der opfyldte definitionen i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931, og at den derfor som sådan i princippet kunne begrunde vedtagelsen af en foranstaltning til indefrysning af appellants midler i henhold til artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001.
- 26 Hvad angår det første anbringendes tredje led udtalte Retten i den appellerede doms præmis 127, at Rådet, henset til mellemdommen af 13. maj 2003 og dommen om foreløbige forholdsregler, uden at begå en skønsmæssig fejl havde kunnet anse appellanten for at have viden, som omhandlet i artikel 1, stk. 3, litra k), i fælles holdning 2001/931, om, at dennes indsamlingsaktiviteter og stillen midler til rådighed bidrog til en terrorgruppes kriminelle aktiviteter, i det pågældende tilfælde Hamas. Ifølge den appellerede doms præmis 128 viste de af dommeren i sager om foreløbige forholdsregler fundne faktiske omstændigheder og de af denne foretagne bedømmelser med udgangspunkt i AIVD's memorandum og den tilgrundliggende sagsakt, at denne dommer åbenlyst var overbevist om, at appellanten havde viden om den endelige anvendelse af dennes midler til terrorformål.
- 27 Retten undersøgte dernæst det tredje anbringende, som den tiltrådte. Med dette anbringende gjorde sagsøgeren gældende, at Rådet ikke havde foretaget nogen fornyet undersøgelse af hensigtsmæssigheden af at bevare hans opførelse på den omtvistede liste, og at Rådet således havde tilsidesat artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931, artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 samt en væsentlig formforskrift.

- 28 Efter i den appellerede doms præmis 161-169 at have erindret om sin retspraksis angående vigtigheden af den senere udvikling i den nationale procedure, som er involveret inden for rammerne af undersøgelsen af bevarelsen af en person på den omtvistede liste ifølge artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931, fandt Retten i dommens præmis 172, at dommen om foreløbige forholdsregler, der udgjorde et udeleligt hele med Sanctieregeling, efter ophævelsen af sidstnævnte inden for den nederlandske retsorden ikke længere gyldigt kunne tjene som grundlag for en fællesskabsforanstaltning om indefrysning af appellants midler.
- 29 I den appellerede doms præmis 173-180 udtalte Retten, at idet Sanctieregeling endegyldigt var ophørt med at have nogen retlig virkning grundet dens ophævelse, måtte det samme nødvendigvis gælde for de retlige virkninger af dommen om foreløbige forholdsregler, som ganske enkelt havde afvist at foretage en udsættelse af Sanctieregelings virkninger, og som blot indebar en midlertidig vurdering. Den omstændighed, at appellanten ikke havde appelleret dommen om foreløbige forholdsregler eller anlagt sag til prøvelse af realiteten, var uden betydning. Rådet havde derfor overskredet grænserne for sine skønsmålinger ved på ubegrænset tid at bevare appellanten på den omtvistede liste ved den periodiske reevaluering af dennes omstændigheder.
- 30 Retten fastslog i den appellerede doms præmis 183 og 184, at de omtvistede retsakter, eftersom det tredje anbringende var blevet tiltrådt, burde annulleres, uden at det var nødvendigt at undersøge appellants øvrige anbringender og argumenter, og at det følgelig heller ikke var fornødent at træffe afgørelse vedrørende anbringendet om annulation af forordning nr. 2580/2001 i henhold til artikel 241 EF.
- 31 I den appellerede doms konklusion annullerede Retten de omtvistede retsakter, for så vidt som de vedrørte appellanten, og frifandt i øvrigt Rådet.

IV – Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen

- 32 Appellanten har i appelskriftet i sag C-539/10 P nedlagt følgende påstande for Domstolen:
- Den appellerede dom ophæves, i det omfang appellanten har fremsat anbringender og argumenter rettet mod denne doms præmisser, og sagen behandles på ny, hvorved de under førsteinstanssagen nedlagte påstande tages til følge, og de grunde, hvorpå den appellerede dom beror, ændres.
 - Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger i begge instanser.
- 33 Rådet har for Domstolen nedlagt følgende påstande:
- Principalt: Appellen afvises.
 - Subsidiært: Appellen forkastes.
 - Appellanten tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 34 Kongeriget Nederlandene har for Domstolen nedlagt principal påstand om afvisning af appellants appel og subsidær påstand om, at de af appellanten fremførte anbringender ikke tages til følge.
- 35 Kommissionen har for Domstolen nedlagt påstand om afvisning af den af appellanten iværksatte appel.
- 36 Kongeriget Nederlandene har i appelskriftet i sag C-550/10 P nedlagt påstand for Domstolen om, at den appellerede dom ophæves, at sagen hjemvises til Retten, og at appellanten tilpligtes at betale sagens omkostninger.

- 37 Appellanten har i sit svarskrift til nævnte appelskrift nedlagt følgende påstande:
- Kongeriget Nederlandenes appel forkastes.
 - Den appellerede dom ophæves, i det omfang appellanten har fremsat anbringender og argumenter rettet mod denne doms præmisser, og sagen behandles på ny, hvorved de under førsteinstanssagen nedlagte påstande tages til følge, og de grunde, hvorpå den appellerede dom beror, ændres.
 - Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale omkostningerne i denne sag, og der sker stadfæstelse af den appellerede doms afgørelse om sagsomkostningerne.
- 38 Kommissionen har for Domstolen nedlagt påstand om, at den af Kongeriget Nederlandene iværksatte appel tages til følge, at den appellerede dom ophæves, og at sagen hjemvises til Retten.
- 39 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 4. februar 2011 er sagerne C-539/10 P og C-550/10 P blevet forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt dommen.

V – Om appellerne

A – Appellantens appel (sag C-539/10 P)

1. Parternes argumenter

- 40 Appellanten har gjort gældende, at hans appel kan antages til realitetsbehandling, selv om den tilsigter ophævelsen af andre dele af den appellerede dom end konklusionen. Nævnte dom indeholder således en række betragtninger af skadelig karakter. Hvis Kongeriget Nederlandene i overensstemmelse med nævnte betragtninger vedtog en ny ministeriel bekendtgørelse, som derefter blev benyttet af Rådet til på ny at indføre appellanten på den omtvistede liste, ville der atter skulle føres en lang og dyr retssag. Inden for rammerne af en sådan retssag ville appellanten desuden risikere ikke længere at kunne påberåbe sig de af Retten i den appellerede dom forkastede anbringender på grund af denne doms materielle retskraft.
- 41 Appellanten har i replikken tilføjet, at han delvist tabte førsteinstanssagen i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol. Appellanten havde således nedlagt påstand for Retten ikke blot om ophævelse af de omtvistede retsakter, men tillige om fastslåelse af, at den underliggende forordning nr. 2580/2001 ikke fandt anvendelse på ham. Retten tog alene det første punkt i appellants påstand til følge, idet den i øvrigt frifandt Rådet. Desuden var forkastelsen af det første anbringende som ugrundet bestemmende for, at Rådet blev frifundet i øvrigt. Alene en dom om anvendeligheden som sådan af forordning nr. 2580/2001 vil kunne gælde for lignende fremtidige afgørelser om indefrysninger og gøre det unødvendigt atter at anlægge annulationssøgsmål til prøvelse af sådanne afgørelser, som i øvrigt forekommer sandsynlige.
- 42 Rådet, Kongeriget Nederlandene og Kommissionen har gjort gældende, at appellants appel skal afvises fra realitetsbehandling, idet de bl.a. har anført, at denne appel ikke er rettet mod den appellerede doms konklusion, men mod dens præmisser, og at appellanten ikke tabte sagen ved Retten som omhandlet i artikel 56 i statuten for Domstolen.

2. Domstolens bemærkninger

- 43 Ifølge artikel 113, stk. 1, i Domstolens procesreglement, der fandt anvendelse på tidspunktet for iværksættelsen af appellen, skal påstandene i appelskriftet gå ud på, at Rettens afgørelse ophæves helt eller delvist.
- 44 I den foreliggende sag går appellanten appel imidlertid ikke ud på at opnå en, eventuelt blot delvis, ophævelse af den appellerede dom, dvs. af dens konklusion (jf. i denne retning dom af 5.7.2011, sag C-263/09 P, Edwin mod KHIM, Sml. I, s. 5853, præmis 83-85, og af 21.12.2011, sag C-329/09 P, Iride mod Kommissionen, præmis 48), men alene en ændring af visse af dens præmisser, hvilket appellanten selv har erkendt i sit appelskrift.
- 45 Hvad angår påstanden om annullation af de omtvistede retsakter fik appellanten således medhold i sagen ved første instans på grundlag af sit tredje anbringende, og sigter alene efter at opnå en ændring af præmisserne hvad angår to led i det første anbringende, som Retten har ladet ude af betragtning.
- 46 Hvad derudover angår påstanden om fastslåelse af, at forordning nr. 2580/2001 ikke finder anvendelse, som i henhold til punkt 2 i den appellerede doms konklusion ikke blev taget til følge, må det fastslås, at appellanten har begrænset sig til at fremhæve denne omstændighed i begrundelserne til sin replik, uden at nedlægge påstand om ophævelse af denne del af den appellerede doms konklusion.
- 47 På denne baggrund kan appellen ikke antages til realitetsbehandling.
- 48 Denne konklusion kan ikke underkendes på grundlag af appellanten argumenter, der støttes på den materielle retskraft.
- 49 Den materielle retskraft omfatter således kun de præmisser i en dom, som udgør det nødvendige grundlag for domskonklusionen og derfor ikke kan adskilles fra denne (jf. dom af 14.9.1999, sag C-310/97 P, Kommissionen mod AssiDomän Kraft Products m.fl., Sml. I, s. 5363, præmis 54, af 1.6.2006, forenede sager C-442/03 P og C-471/03 P, P&O European Ferries (Vizcaya) og Diputación Foral de Vizcaya mod Kommissionen, Sml. I, s. 4845, præmis 44 og 47, og af 19.4.2012, sag C-221/10 P, Artégodan mod Kommissionen, præmis 87). I den foreliggende sag er det alene præmisserne vedrørende det tredje anbringende, der blev fremført i første instans og tiltrådt af Retten, som ikke kan adskilles fra annullationen af de omtvistede retsakter i medfør af punkt 1 i den appellerede doms konklusion.
- 50 Det følger af det ovenfor anførte, at den af appellanten iværksatte appel bør afvises fra realitetsbehandling.

B – Kongeriget Nederlandenes appel (sag C-550/10 P)

1. Parternes argumenter

- 51 Kongeriget Nederlandene har med sit eneste anbringende kritiseret Retten for at have foretaget en fejlagtig fortolkning af artikel 1, stk. 4 og 6, i fælles holdning 2001/931 og af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 ved at vurdere, at dommen om foreløbige forholdsregler, efter ophævelsen af Sanctieregeling, ikke længere kunne tjene som grundlag for opførelsen af appellanten på den omtvistede liste.
- 52 For det første har Retten fortolket artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 på fejlagtig vis ved i den appellerede doms præmis 85-87 at fastslå, at dommen om foreløbige forholdsregler i forening med Sanctieregeling udgør »en afgørelse truffet af en kompetent myndighed«.

- 53 Denne dom opfylder således i sig selv de præcise kriterier, som Retten har opstillet (Rettens dom af 30.9.2009, sag T-341/07, Sison mod Rådet, Sml. II, s. 3625, præmis 111), ifølge hvilke en afgørelse skal træffes inden for rammerne af en national procedure, der direkte og principalt tager sigte mod at pålægge den berørte en foranstaltning med karakter af forebyggelse eller sanktion, som et led i terrorbekæmpelse og på grund af vedkommendes involvering i terrorisme. Den afgørelse, som dommeren i sager om foreløbige forholdsregler traf angående appellanten involvering i finansieringen af terrorisme, udgør det væsentlige led i hans dom, som i øvrigt blev afsagt i sammenhæng med en national procedure, der tog sigte mod at pålægge appellanten forebyggende foranstaltninger inden for rammerne af terrorbekæmpelse.
- 54 For det andet har Retten i den appellerede doms præmis 172 og 180 foretaget en fejlagtig fortolkning af de forpligtelser, der påhviler Rådet ved den periodiske fornyede gennemgang i medfør af artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931, ved automatisk at udlede af ophævelsen af Sanctieregeling, at bevarelsen af appellanten på den omtvistede liste ikke længere var begrundet.
- 55 Selv om denne ophævelse udgør en omstændighed, der skal tages i betragtning inden for rammerne af den periodiske fornyede gennemgang, burde Rådet ligeledes tage hensyn til grunden til nævnte ophævelse. I den foreliggende sag skyldtes ophævelsen ikke en overbevisning om, at en foranstaltning om indefrysning af appellanten midler ikke længere var fornøden, men derimod ønsket om at undgå en overlapning af den nationale foranstaltning og fællesskabsforordningen, hvilket fremgik af bemærkningerne til den ministerielle bekendtgørelse om ophævelse af Sanctieregeling. Under disse omstændigheder ville Rådet have været berettiget til ikke automatisk at udlede af ophævelsen af Sanctieregeling, at der ikke længere var anledning til at bevare appellanten på den omtvistede liste.
- 56 Kommissionen har støttet Kongeriget Nederlandenes holdning med den tilføjelse, at det kan udledes af begrundelsen for de omtvistede retsakter, at Rådet anså dommen om foreløbige forholdsregler i sig selv for at være »afgørelsen truffet af en kompetent myndighed«. Under alle omstændigheder er der grund til at tage hensyn til det udsagn, som Rådet fremsatte under sagen for Retten, ifølge hvilket det alene havde baseret de omtvistede retsakter på dommen om foreløbige forholdsregler.
- 57 Kommissionen har desuden fremhævet, at spørgsmålet om, hvorvidt appellanten var involveret i terroraktiviteter, ikke udelukkende blev omtalt accessorisk og indirekte i dommen om foreløbige forholdsregler. For at kunne beslutte, om der var anledning til at træffe afgørelse om udsættelse af gennemførelsen af Sanctieregeling, må dommeren i sager om foreløbige forholdsregler have behandlet det centrale spørgsmål – hvad han i øvrigt også gjorde – som bestod i, hvorvidt der var tilstrækkelige indicier for at antage, at appellanten havde indsamlet midler til fordel for organisationer med tilknytning til Hamas, som stiller midler til rådighed for udførelse af terrorhandlinger eller til lettelse af gennemførelsen af disse.
- 58 Endelig har Retten anvendt artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931 på fejlagtig vis derved, at den hverken har taget hensyn til begrundelsen for ophævelsen af Sanctieregeling eller til det forhold, at appellanten ikke havde appelleret dommen om foreløbige forholdsregler eller anlagt sag til prøvelse af realiteten.
- 59 Appellanten er derimod på den ene side af den opfattelse, at dommen om foreløbige forholdsregler ikke som sådan opfylder de specifikke kriterier, som Retten har opstillet for tilstedeværelsen af en afgørelse som omhandlet i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931. Navnlig drejer det sig ikke om en national procedure, der direkte og principalt sigter mod at pålægge den berørte en foranstaltning med karakter af forebyggelse eller sanktion. Dommeren i sager om foreløbige forholdsregler har kun begrænsede beføjelser. Han træffer foreløbig afgørelse og kan ikke afsige en konstaterende dom. Han indskrænker sig nødvendigvis til en begrænset interesseafvejning på området. Denne dommers afvisning af appellanten søgsmål, som blev anlagt for at forbyde Kongeriget Nederlandene at opretholde indefrysningen af appellanten aktiver, indebærer derfor ikke nogen godkendelse af denne medlemsstats handlinger.

60 På den anden side har appellanten fremhævet den afgørende vigtighed, som i henhold til artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 indrømmes den nationale afgørelse inden for rammerne af vedtagelsen af en afgørelse, der bevarer en person på den omtvistede liste. Kongeriget Nederlandenes fortolkning tildeler Rådet en frihed, som ikke er forenelig med den meget skadelige karakter af indefrysningen af midlerne eller med retsbeskyttelsen.

2. Domstolens bemærkninger

61 Kongeriget Nederlandene har med sit eneste anbringende i det væsentlige gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl ved at vurdere, at der efter ophævelsen af Sanctieregeling ikke længere fandtes noget grundlag i henhold til national ret, som retligt kunne give en tilstrækkelig begrundelse for at bevare appellanten på den omtvistede liste.

62 Med henblik på at træffe afgørelse om, hvorvidt dette anbringende skal tages til følge, må det undersøges, om Retten med rette lagde til grund, at de omtvistede retsakter var blevet vedtaget på grundlag af præcise oplysninger eller forhold, der viser, at der var blevet truffet en afgørelse, der opfylder definitionen i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931, af en kompetent myndighed over for appellanten, men at ophævelsen af Sanctieregeling udelukkede opretholdelsen af appellanten på den omtvistede liste.

63 Til dette formål skal der foretages en fortolkning af artikel 1, stk. 4 og 6, i fælles holdning 2001/931, hvortil artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 henviser, og der skal herunder tages hensyn til artiklens ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (jf. bl.a. dom af 19.9.2000, sag C-156/98, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 6857, præmis 50, af 7.10.2010, sag C-162/09, Lassal, Sml. I, s. 9217, præmis 49, og af 25.10.2011, forenede sager C-509/09 og C-161/10, eDate Advertising og Martinez, Sml. I, s. 10269, præmis 54). Derudover skal de særlige omstændigheder i denne sag tages i betragtning.

a) Fortolkning af artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931

64 Hvad for det første angår ordlyden af artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 fastsætter denne, at den omtvistede liste udarbejdes på grundlag af præcise oplysninger eller forhold, der viser, at der er truffet en afgørelse af en kompetent myndighed over for de omhandlede personer, grupper og enheder, hvad enten der er indledt en undersøgelse eller en retsforfølgelse for en terrorhandling eller forsøg på at begå, deltage i eller lette gennemførelsen af en sådan handling, baseret på seriøse og troværdige beviser eller indicier, eller der er afsagt dom for sådanne handlinger.

65 Ifølge nævnte stk. 4, første afsnit, andet punktum, kan personer, grupper og enheder, der er identificeret af FN's Sikkerhedsråd som værende forbundet med terrorisme, og som dette har beordret sanktioner imod, opføres på listen.

66 I henhold til samme stk. 4, andet afsnit, forstås ved »kompetent myndighed« i dette stykke en judiciell myndighed, eller hvor judicielle myndigheder ikke har kompetence på det område, som dette stykke dækker, en tilsvarende kompetent myndighed på dette område.

67 Hvad dernæst angår hovedformålet med og genstanden for forordning nr. 2580/2001 og fælles holdning 2001/931 følger det af deres betragtninger, at de tager sigte mod 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 (jf. i denne retning dom af 3.9.2008, forenede sager C-402/05 P og C-415/05 P, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 6351, præmis 169 og 222, angående specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og

enheder, der har tilknytning til Oussama ben Laden, Al-Qaida-netværket og Taliban). Disse retsakter går således ikke ud på at ledsage og understøtte nationale strafferetlige processer, men på at forebygge udførelsen af nye terrorhandlinger.

- 68 Desuden følger det af henvisningen til en national afgørelse samt omtalen af »præcise oplysninger« og »seriøse og troværdige beviser eller indicier«, at artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 har til formål at beskytte de berørte personer ved at sikre, at deres opførelse på den omtvistede liste alene sker på et tilstrækkeligt solidt faktuel grundlag, og at nævnte fælles holdning sigter mod at opfylde dette formål ved kravet om en afgørelse truffet af en national myndighed.
- 69 I fraværet af midler for Den Europæiske Union til selv at udføre efterforskning vedrørende en bestemt persons involvering i terrorhandlinger har det omhandlede krav således til formål at påvise tilstedeværelsen af seriøse og troværdige beviser eller indicier for den berørte persons involvering i terroraktiviteter, der af de nationale myndigheder anses for pålidelige, og som har ført til, at disse i det mindste har truffet efterforskningsmæssige foranstaltninger, uden at kræve at den nationale afgørelse skal være truffet i en særlig retlig form, eller at den skal være offentliggjort eller meddelt.
- 70 Beskyttelsen af de berørte personer anfægtes imidlertid ikke, hvis den af den nationale myndighed trufne afgørelse ikke indgår i en procedure, der tager sigte mod at pålægge straffesanktioner, men i en procedure om foranstaltninger af forebyggende karakter. Der skal herved tages hensyn til det forhold, at artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 henviser til, at »der er indledt en undersøgelse eller en retsforfølgelse«, uden nærmere at præcisere arten eller karakteren af de omhandlede undersøgelser eller retsforfølgelser.
- 71 Beskyttelsen af de berørte personer sikres ligeledes, når den af den nationale myndighed trufne afgørelse ikke er den, der indleder undersøgelsen, men den, der drager konsekvenserne af en undersøgelse ved at pålægge den berørte person en foranstaltning af forebyggende karakter, uden at være en strafferetlig domfældelse.
- 72 Denne konklusion understøttes af det i denne doms præmis 65 anførte forhold, at opførelsen på den omtvistede liste ligeledes kan baseres på en af De Forenede Nationers Sikkerhedsråd beordret sanktion. I det omfang sådanne sanktioner som hovedregel ikke antager strafferetlig karakter, er en indefrysning af midler som den i den foreliggende sag i medfør af Sanctieregeling pålagte således helt sammenlignelig med en af Sikkerhedsrådet besluttet sanktion.
- 73 Det følger af det ovenstående, at artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 tillader Rådet at basere sig på en afgørelse, som i forlængelse af en undersøgelse af den berørte persons involvering i finansieringen af terroristaktiviteter pålægger forebyggende foranstaltninger, såsom en indefrysning af midler.
- 74 I den foreliggende sag blev AIVD's oplysninger om sagsøgerens finansielle støtte af Hamas' terroraktiviteter, på grundlag af hvilke Sanctieregeling blev vedtaget, i øvrigt anset for pålidelige ikke blot af de to ministre, der var ansvarlige for vedtagelsen af Sanctieregeling, men ligeledes af dommeren i sager om foreløbige forholdsregler, efter at denne havde gjort sig bekendt med AIVD's fortrolige sagsakt.
- 75 Desuden blev Sanctieregeling vedtaget af en kompetent myndighed som omhandlet i artikel 1, stk. 4, andet afsnit, i fælles holdning 2001/931.
- 76 Sanctieregeling blev således vedtaget af den nederlandske udenrigsminister efter forhandling med finansministeren på grundlag af lov om sanktioner af 1977 (Sanctiewet 1977, Stb. 1980, nr. 93 og 170), som ændret ved en lov af 16. maj 2002 (Stb. 2002, nr. 270). Denne lov bemyndiger disse myndigheder til at indefryse midler tilhørende personer og enheder, navnlig i forbindelse med gennemførelsen af De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolutioner om bekæmpelse af terrorisme. Som Retten med rette

har fastslået i den appellerede doms præmis 91, er det ikke blevet hævdet, at en retsakt som Sanctieregeling henhører under de judicielle myndigheders kompetence, bortset fra domstolskontrollen af dens lovmæssighed.

- 77 Det følger af det ovenstående, at Retten med rette kunne fastslå, at Rådet rådede over præcise oplysninger og forhold, der viser, at der var blevet truffet en afgørelse, der opfylder definitionen i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931, af en kompetent myndighed over for sagsøgeren.

b) Krav, der følger af artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931

- 78 I henhold til artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931 underkastes »navnene på personer og enheder, der er opført på listen i bilaget, [...] med regelmæssige mellemrum og mindst en gang hvert halve år en fornyet gennemgang for at sikre, at det stadig er berettiget at bevare deres navne på listen«.
- 79 Med henblik på at vurdere de eventuelle konsekvenser af ophævelsen af Sanctieregeling for de afgørelser, som Rådet traf i henhold til nævnte bestemmelse, skal der erindres om, at ordlyden af artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 henviser til den afgørelse, der er truffet af en national myndighed, ved at kræve, at der foreligger præcise oplysninger eller forhold, der viser, at der er truffet en sådan afgørelse.
- 80 Ud over denne betingelse fremgår det hverken af ordlyden af artikel 1, stk. 4 eller 6, i fælles holdning 2001/931, at den tidligere trufne afgørelse nødvendigvis stadig skal være i kraft eller skabe retsvirkninger på det tidspunkt, hvor Rådet træffer afgørelse om bevarelsen af en person på den omtvistede liste.
- 81 Desuden skal der tages hensyn til funktionen af en henvisning til en national afgørelse, som redegjort for i denne doms præmis 68, der tager sigte mod at sikre, at Rådets beslutning træffes på et tilstrækkeligt faktisk grundlag, der gør det muligt for Rådet at fastslå tilstedeværelsen af en fare for, at den berørte person i mangel af vedtagelsen af hæmmende foranstaltninger vil fortsætte sin involvering i terroraktiviteter.
- 82 Under disse omstændigheder er det spørgsmål, som har betydning ved undersøgelsen af bevarelsen af en person på den omtvistede liste, hvorvidt den faktuelle situation har ændret sig på en sådan måde siden opførelsen af denne persons navn på listen eller siden den foregående fornyede gennemgang, at den ikke længere tillader at drage den samme konklusion angående personens involvering i terroraktiviteter.
- 83 I den foreliggende sag var ophævelsen af Sanctieregeling imidlertid på ingen måde baseret på fremkomsten af nye forhold eller beviser, ifølge hvilke sagsøgeren ikke længere skulle være involveret i finansieringen af terrorisme, eller på en ændring af vurderingen af en sådan involvering hos de kompetente nationale myndigheder.
- 84 Den eneste begrundelse for ophævelsen var det formål at undgå en overlapning mellem den nationale foranstaltning om indefrysning af midler, der blev pålagt i medfør af Sanctieregeling, og den foranstaltning om indefrysning af midler, der blev fastlagt på unionsplan ved forordning nr. 2580/2001 i forlængelse af opførelsen af appellantens navn på den omtvistede liste. Dette formål fremgår af bemærkningerne til den ministerielle bekendtgørelse om ophævelse af Sanctieregeling. Det understøttes af det forhold, at denne ophævelse blev gennemført fra da af og uden tilbagevirkende kraft, og at der allerede i bemærkningerne til Sanctieregeling (Stcrt. 2003, nr. 68, s. 11) var blevet underrettet om dennes ophævelse ved ikrafttrædelsen af en fællesskabsbeslutning om indefrysning af midler.

- 85 Den omhandlede ophævelse havde således som sit eneste formål at respektere artikel 288, stk. 2, TEUF, som bestemmer, at en EU-forordning er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat, hvilket i princippet, ifølge fast retspraksis, udelukker vedtagelsen eller opretholdelsen af parallelle nationale bestemmelser.
- 86 Domstolen har således præciseret, at den umiddelbare anvendelighed af forordninger, medmindre andet er bestemt, udelukker, at medlemsstaterne fastsætter interne bestemmelser med indvirkning på selve forordningens anvendelsesområde (jf. i denne retning dom af 18.2.1970, sag 40/69, Bollmann, Sml. 1970, s. 7, org.ref.: Rec. s. 69, præmis 4, og af 18.6.1970, sag 74/69, Waren-Import-Gesellschaft Krohn, Sml. 1970, s. 69, org.ref.: Rec. s. 451, præmis 4 og 6).
- 87 Domstolen har desuden fastslået, at medlemsstaterne i medfør af de forpligtelser, der følger af EUF-traktaten, og som de har påtaget sig ved at ratificere denne, har pligt til ikke at hindre den umiddelbare virkning, som er karakteristisk for forordninger, eftersom en nøje iagttagelse af denne pligt er en absolut nødvendig betingelse for en samtidig og ensartet anvendelse af forordninger i hele Den Europæiske Union (jf. i denne retning dom af 10.10.1973, sag 34/73, Variola, Sml. s. 981, præmis 10, af 31.1.1978, sag 94/77, Zerbone, Sml. s. 99, præmis 24 og 25, og af 28.3.1985, sag 272/83, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1057, præmis 26). Navnlig kan medlemsstaterne ikke vedtage en retsakt, hvorved en retsregels fællesskabsretlige karakter og de heraf følgende retsvirkninger skjules for de retsundergivne (jf. Variola-dommen, præmis 11, og Zerbone-dommen, præmis 26, samt dom af 14.10.2004, sag C-113/02, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 9707, præmis 16, og af 21.12.2011, sag C-316/10, Danske Svineproducenter, Sml. I, s. 13721, præmis 41).
- 88 En ved nationale bestemmelser pålagt indefrysning af midler, der retter sig mod en person, som ligeledes er undergivet en ved en EU-forordning pålagt indefrysning af midler, kan have indvirkning på denne forordnings anvendelsesområde, bl.a. grundet det forhold, at definitionen på de af indefrysningen omfattede midler såvel som reglerne om den undtagelsesvis tilladelse til anvendelse af indefrosne midler til visse udgifter, såsom de undtagelser, der er fastsat i artikel 5 og 6 i forordning nr. 2580/2001, kan afvige på nationalt plan og på unionsplan.
- 89 På denne baggrund og henset til ordlyden af og formålet med artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931, som redegjort for i denne doms præmis 78-82, er ophævelsen af Sanctieregeling ikke tilstrækkelig til at gøre bevarelsen af appellanten på den omtvistede liste uforenelig med nævnte artikel 1, stk. 4 og 6.
- 90 I øvrigt fremgår det ikke af den appellerede dom, at der var indicier, som tydede på, at den faktuelle situation eller de nationale myndigheders vurdering af denne havde ændret sig siden vedtagelsen af Sanctieregeling hvad angår sagsøgerens involvering i finansieringen af terroraktiviteter. Sagsøgeren har heller ikke gjort gældende, at Retten har undladt at tage sådanne indicier i betragtning.
- 91 Det følger heraf, at Retten har begået en retlig fejl ved fortolkningen af artikel 1, stk. 4 og 6, i fælles holdning 2001/931 ved at vurdere, at der efter ophævelsen af Sanctieregeling ikke længere fandtes noget grundlag i henhold til national ret, som retligt kunne give en tilstrækkelig begrundelse for at bevare appellanten på den omtvistede liste, uden at tage behørigt hensyn til grunden til denne ophævelse.
- 92 Følgelig tiltrædes Kongeriget Nederlandenes eneste anbringende, således at den appellerede dom bør ophæves.

C – Den af appellanten iværksatte kontraappel i sag C-550/10 P

- 93 Det svarskrift, der er blevet indleveret af appellanten i sag C-550/10 P, har ligeledes overskriften »Kontraappel«.

- 94 Som det imidlertid følger af bl.a. procesreglementets artikel 117, stk. 2, kræves det af en kontraappel, at den part, der fremfører den, påstår hel eller delvis ophævelse af den appellerede dom med et anbringende, som ikke er indført i appelskriftet (jf. dom af 10.7.2008, sag C-413/06 P, Bertelsmann og Sony Corporation of America mod Impala, Sml. I, s. 4951, præmis 186), uafhængigt af dens betegnelse.
- 95 I den foreliggende sag må det imidlertid konstateres, som Kommissionen med rette har påpeget, at teksten i nævnte svarskrift begrænser sig til at forklare grundene til, at de to led i det af Kongeriget Nederlandene fremførte anbringende ifølge appellanten ikke kan tiltrædes. Derimod er der ikke fremført nogen begrundelse for en kontraappel. I denne henseende er det ikke tilstrækkeligt ved indgivelsen af svarskriftet at nedlægge påstand om, at indholdet af appelskriftet i sag C-539/10 P anses for gentaget og indføjet i dette svarskrift.
- 96 Under disse omstændigheder må appellants kontraappel afvises.

VI – Søgsmålet for Retten

- 97 I overensstemmelse med artikel 61, stk. 1, andet punktum, i statuten for Domstolen kan Domstolen, når den ophæver den appellerede dom, selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse.
- 98 I det foreliggende tilfælde finder Domstolen, at det af appellanten anlagte annulationssøgsmål om ophævelse af de omtvistede retsakter er modent til påkendelse, og at der skal træffes endelig afgørelse.
- 99 Der skal erindres om, at appellanten i det væsentlige har påberåbt sig fem anbringender.

A – *Det første anbringende*

- 100 Det første anbringende, som retter sig imod en tilsidesættelse af artikel 1, stk. 1, 2 og 4, i fælles holdning 2001/931 og af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001, falder i fire led, som anført i denne doms præmis 22.
- 101 Det bemærkes indledningsvis, at Retten afviste alle disse led, og at appellanten i sit appelskrift har begrænset sig til at kritisere afvisningen af det andet og tredje led. Appellanten har således ikke længere nedlagt påstand om annulation af de omtvistede retsakter på grundlag af de argumenter, som han indledningsvis påberåbte sig ved det første og fjerde led i sit første anbringende. Følgelig er der ikke anledning til at undersøge disse led.
- 102 Det andet led i appellants første anbringende retter sig imod, at ingen kompetent myndighed har truffet en afgørelse over for ham som omhandlet i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931. Appellanten har i denne henseende bl.a. anført, at hverken Sanctieregeling eller dommen om foreløbige forholdsregler henhører under nogen af de typer af afgørelser, som denne bestemmelse henviser til.
- 103 Der er ikke grundlag for dette led. Det følger således af denne doms præmis 64-77, at Rådet rådede over præcise oplysninger og sagsakter, som viser, at der var blevet truffet en afgørelse over for appellanten af en kompetent myndighed, der opfylder definitionen i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931.
- 104 Hvad angår Rådets udsagn i dets svarskrift for Retten om, at de omtvistede retsakter alene var baseret på dommen om foreløbige forholdsregler, skal der erindres om funktionen af en henvisning til en national afgørelse i henhold til artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931, som består i at påvise tilstedeværelsen af seriøse og troværdige beviser eller indicier for den berørte persons involvering i

terroraktiviteter, der af de nationale myndigheder anses for pålidelige. Desuden nævnes Sanctieregeling i de begrundelser, som to gange blev fremsendt til appellanten ved breve af 23. april og 29. juni 2007. Under disse omstændigheder udgør Rådets omtalte udsagn alene et argument, som er fremført til støtte for dets påstand, og som ikke kan binde Domstolen ved dens vurdering af lovligheden af de omtvistede retsakter (jf. analogt dom af 21.9.2010, forenede sager C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, Sml. I, s. 8533, præmis 65).

- 105 Med sit første anbringendes tredje led har appellanten gjort gældende, at der hverken af begrundelserne eller dommen om foreløbige forholdsregler eller af Sanctieregeling eller endog AIVD's memorandum fremgår den mindste intention, skyld eller viden fra appellants side om støtte til terroraktiviteter. Beviset for disse omstændigheder, som det ifølge appellanten påhviler Rådet at føre, er afgørende for anvendelsen af fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001. Rådet har begået en åbenlys skønsfejl ved at antage, at appellanten vidste, at visse organisationer, til hvilke donationerne blev givet, var tilknyttet Hamas, og at disse organisationer på deres side anvendte midlerne til at begå terrorattentater.
- 106 Det følger i denne forbindelse af de særlige omstændigheder i den foreliggende sag, som med rette er anført i den appellerede doms præmis 128-132, at Rådet uden at begå en skønsmæssig fejl har kunnet anse appellanten for at have viden i henhold til artikel 1, stk. 3, litra k), i fælles holdning 2001/931 om, at hans indsamlingsaktiviteter og stillen midler til rådighed bidrog til terroraktiviteter.
- 107 Under disse omstændigheder skal det første anbringendes tredje led og følgelig hele det første anbringende forkastes som ugrundede.

B – Det tredje anbringende

- 108 Det tredje anbringende retter sig mod en tilsidesættelse af artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931, af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og af en væsentlig formforskrift. Appellanten har med dette anbringende gjort gældende, at Rådet ikke foretog nogen reevaluering af, hvorvidt de grunde, som havde begrundet den oprindelige afgørelse om indefrysning, stadig bestod, og af hensigtsmæssigheden af at bevare hans opførelse på den omtvistede liste, og at det således tilsidesatte en væsentlig formforskrift.
- 109 Appellanten har anført, at han ikke længere har nogen mulighed for at få den faktuelle præcision eller mangel på samme i de anklager, som AIVD fremførte i 2003, efterprøvet ved en nederlandsk dommer, og end mindre har mulighed for at få efterprøvet den aktuelle status for de organisationer, som appellanten overførte midler til. Desuden tog Rådet ikke fyldestgørende hensyn til det forhold, at Sanctieregeling og dommen om foreløbige forholdsregler ikke har givet anledning til nogen indledning af undersøgelser eller strafforfølgning i forhold til appellanten, selv om Sanctieregeling blev ophævet umiddelbart efter vedtagelsen af den første fællesskabsforanstaltning til indefrysning af hans midler.
- 110 I denne forbindelse skal det indledningsvis bemærkes, at det fremgår af denne doms præmis 78-89, at ophævelsen af Sanctieregeling som sådan ikke er tilstrækkelig til, at bevarelsen af appellanten på den omtvistede liste bliver uforenelig med artikel 1, stk. 4 og 6, i fælles holdning 2001/931.
- 111 Som det desuden er blevet påpeget i denne doms præmis 90, fremgår det ikke af den appellerede dom, at der var indicier, som tydede på, at den faktuelle situation eller de nationale myndigheders vurdering af denne havde ændret sig siden vedtagelsen af Sanctieregeling hvad angår appellants involvering i finansieringen af terroraktiviteter.

- 112 Appellanten har heller ikke gjort gældende, at Retten har undladt at tage sådanne indicier i betragtning, eller at Rådet rådede over indicier, som kunne have fået det til at lægge til grund, at appellanten efter vedtagelsen af Sanctieregeling havde stillet bidragene til finansiering af terroraktiviteter i bero eller indstillet disse, og det uafhængigt af det forhold, at indefrysningen af appellants midler gjorde varetagelsen af disse bidrag vanskeligere, ja endog umulig.
- 113 Under disse omstændigheder kan Rådet ikke anses for at have tilsidesat sin forpligtelse til at foretage en fornyet gennemgang i henhold til artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931.

C – Det andet og det fjerde anbringende

1. Parternes argumenter

- 114 Med sit andet og fjerde anbringende har appellanten gjort gældende, at de omtvistede retsakter krænker hans grundlæggende ejendomsret i strid med fællesskabsrettens almindelige principper, navnlig proportionalitetsprincippet, artikel 6, EU og artikel 1 i den første tillægsprotokol til den europæiske konvention om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet den 4. november 1950 i Rom.
- 115 Appellanten har erkendt, at indefrysningen af midler ikke krænker selve substansen af de berørte personers ejendomsret over deres finansielle aktiver, men alene deres anvendelse. I den foreliggende sag er det indgreb, der følger af de omtvistede retsakter, imidlertid uforholdsmæssigt. Det ville således have været muligt at vælge mellem flere passende foranstaltninger for at bekæmpe finansieringen af terrorisme, hvilket formål i sig selv er legitimt, og den valgte foranstaltning var ikke den, som indebar mindst tvang for den berørte.
- 116 I denne sammenhæng har appellanten bebrejdet Rådet, at det indefrøs samtlige hans aktiver, når det lige så effektivt og på en mindre indgribende måde kunne have forbudt ham at overføre midler til visse bestemte organisationer, eller begrænset sig til udelukkende at forbyde ham at yde finansiell støtte til projekter, der skulle gennemføres i Palæstina, eller tilladt ham at overføre midler til visse bestemte humanitære organisationer eller oprettet et system med forudgående tilladelse fra en national myndighed før hver finansiell transaktion eller pålagt ham en streng efterfølgende dokumentationspligt i forhold til anvendelsen af de overførte midler. Appellanten havde dog foreslået Rådet disse alternative foranstaltninger i sit brev af 25. maj 2007.
- 117 Appellanten har tilføjet, at der ligeledes er grund til at tage hensyn til de uforholdsmæssigt store ubehageligheder, som de omtvistede retsakter påfører stiftelsen, derved at de krænker selve essensen af dennes eksistens som kapitalindskyder i velgørenhedsorganisationer. Som følge af indefrysningen af appellants midler er stiftelsen ikke længere i stand til at fuldføre nogen af de aktiviteter, til fordel for hvilke den blev grundlagt, herunder velgørenhedsarbejder i Nederlandene.
- 118 Desuden forstærkes den uforholdsmæssige karakter af de omhandlede foranstaltninger, som allerede har været i kraft i mere end fire år, af deres upræcise og potentielt ubegrænsede varighed. Det er umuligt at forudse den periode, i hvilken Rådet vil finde det nødvendigt at pålægge appellanten disse foranstaltninger. Appellanten selv kan intet gøre for at ændre sin stilling.
- 119 Rådet, Kongeriget Nederlandene og Kommissionen finder, at de omtvistede retsakter er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, således at appellants ejendomsret ikke krænkes.

2. Domstolens bemærkninger

- ¹²⁰ Den foranstaltning om indefrysning af midler, som er blevet pålagt i medfør af de omtvistede retsakter, udgør en sikkerhedsforanstaltning, som ikke anses for at fratage de berørte personer deres ejendom (jf. dommen i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, præmis 358). Den indebærer imidlertid ubestrideligt en begrænsning af appellanten brug af sin ejendomsret, en begrænsning, som tilmed må betegnes som betydelig, henset til indefrysningens generelle karakter og den omstændighed, at den blev pålagt appellanten første gang ved afgørelse af 27. juni 2003.
- ¹²¹ Det følger imidlertid af fast retspraksis, at ejendomsretten ikke nyder en absolut beskyttelse i EU-retten. Udøvelsen af denne ret kan således underlægges begrænsninger, forudsat at disse begrænsninger faktisk tilgodeser formål af almen interesse, som Den Europæiske Union forfølger, og forudsat at begrænsningerne ikke, når henses til deres formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb, som krænker selve det centrale indhold af de således beskyttede rettigheder (jf. dom af 30.7.1996, sag C-84/95, Bosphorus, Sml. I, s. 3953, præmis 21, dommen i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, præmis 355, og dom af 16.11.2011, sag C-548/09 P, Bank Melli Iran mod Rådet, Sml. I, s. 11381, præmis 89, 113 og 114).
- ¹²² Det følger endvidere af fast retspraksis, at proportionalitetsprincippet hører til EU-retten almindelige grundsætninger og indeholder et krav om, at de foranstaltninger, som iværksættes med en EU-retlig bestemmelse, skal være egnede til at nå det lovlige mål, der forfølges, og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det (jf. bl.a. dom af 12.5.2011, sag C-176/09, Luxembourg mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 3727, præmis 61, og af 13.3.2012, sag C-380/09 P, Melli Bank mod Rådet, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- ¹²³ 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, som er identificeret ifølge reglerne i forordning nr. 2580/2001 og fælles holdning 2001/931 som værende involveret i finansiering af terrorisme, ikke i sig selv anses for uegnet (jf. i denne retning Bosphorus-dommen, præmis 26, dommen i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, præmis 363, og dommen i sagen Bank Melli Iran mod Rådet, præmis 115).
- ¹²⁴ Appellanten har selv anerkendt lovligheden af det forfulgte mål, nemlig bekæmpelse af finansieringen af terrorisme med henblik på opretholdelsen af den internationale fred og sikkerhed, og stiftelsen har ikke betvivlet, at en indefrysning af midler er egnet til at nå dette mål. Appellanten har alene anfægtet nødvendigheden og forholdsmæssigheden af den i medfør af de omtvistede retsakter pålagte indefrysning af midler.
- ¹²⁵ Hvad angår denne nødvendighed skal det fastslås, at de af appellanten omtalte alternative og mindre indgribende foranstaltninger, såsom et system med forudgående tilladelse eller en efterfølgende dokumentationspligt i forhold til anvendelsen af de overførte midler, ikke lige så effektivt tillader at nå det forfulgte mål, nemlig bekæmpelse af finansieringen af terrorisme, navnlig henset til muligheden for at omgå de pålagte restriktioner.
- ¹²⁶ Desuden er en delvis indefrysning, begrænset til aktiver, der er knyttet til finansieringen af terrorisme, hverken hjemlet i fælles holdning 2001/931 eller i forordning nr. 2580/2001. Det samme gælder for De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 1373 (2001), der i afsnit 1, litra c), generelt fastsætter, at staterne indefryser midler og andre finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer tilhørende personer, som er involveret i udførelsen eller forsøg på udførelsen af terrorhandlinger. Der skal tages hensyn til denne resolutions tekst og formål ved fortolkningen af EU-bestemmelserne, som sigter mod at

gennemføre resolutionen (jf. i denne retning bl.a. dom af 29.6.2010, sag C-550/09, E og F, Sml. I, s. 6213, præmis 72, dommen i sagen Bank Melli Iran mod Rådet, præmis 104, og dommen i sagen Melli Bank mod Rådet, præmis 55).

- 127 I henseende til den påståede uforholdsmæssighed af bevarelsen af appellanten på den omtvistede liste ved de omtvistede retsakter skal det bemærkes, at artikel 5 og 6 i forordning nr. 2580/2001 hjemler mulighed for dels at tillade, at indefrosne midler anvendes til opfyldelse af essentielle behov eller bestemte forpligtelser, dels at give specifikke tilladelser til at frigive midler, andre finansielle aktiver eller andre økonomiske ressourcer (jf. analogt dommen i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, præmis 364).
- 128 Desuden skal den omstændighed tages i betragtning, at appellanten, i modsætning til den berørte person i den sag, der gav anledning til Bosphorus-dommen, ved sin adfærd bidrog til den situation, der førte til hans opførelse på den omtvistede liste, som det følger af Sanctieregeling og dommen om foreløbige forholdsregler.
- 129 Endelig kan bevarelsen af appellanten på den omtvistede liste ved de omtvistede retsakter ikke betegnes som uforholdsmæssig på grund af en påstået, potentielt tidsubegrænset karakter. Denne bevarelse er således undergivet en periodisk reevaluering med henblik på at sikre, at de personer og enheder, som ikke længere opfylder kriterierne for at figurere på den omtvistede liste, slettes derfra (jf. analogt dommen i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, præmis 365).
- 130 Det følger heraf, at de restriktioner for appellantens ejendomsret, der er forårsaget af de omtvistede retsakter, i betragtning af den altafgørende vigtighed af bekæmpelsen af terrorisme med henblik på opretholdelsen af den internationale fred og sikkerhed, ikke er uforholdsmæssige i forhold til de forfulgte mål.
- 131 Følgelig er søgsmålets andet og fjerde anbringende ugrundede og skal derfor forkastes.

D – Det femte anbringende

1. Parternes argumenter

- 132 Med sit femte anbringende har appellanten gjort gældende, at afgørelse 2007/445 af flere grunde ikke opfylder begrundelseskravet ifølge artikel 253 EF.
- 133 For det første har Rådet ikke angivet, ud fra hvilke grunde det vurderede, at der var blevet truffet en afgørelse i den foreliggende sag af en kompetent myndighed som omhandlet i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931.
- 134 For det andet har Rådet nøjedes med at påvise, hvorledes appellanten efter dets opfattelse hørte ind under det formelle anvendelsesområde for forordning nr. 2580/2001, uden at angive, ud fra hvilke grunde det ved udøvelsen af sine skønsmålinger fandt, at appellanten faktisk skulle undergives en foranstaltning om indefrysning af midler.
- 135 For det tredje har Rådet ikke angivet, ud fra hvilke specifikke og konkrete grunde det efter reevaluering fandt, at indefrysningen af appellantens midler fortsat var berettiget. Rådet har begrænset sig til at nævne sin »overbevisning« om, at de grunde, der havde berettiget til den oprindelige opførelse af appellanten på den omtvistede liste, fortsat gjorde sig gældende.
- 136 For det fjerde har appellanten bebrejdet Rådet, at det ikke på nogen måde har søgt at svare på de udførlige bemærkninger, som stiftelsen fremsendte til Rådet ved sit brev 25. maj 2007.

- 137 Rådet og Kommissionen har fundet, at afgørelse 2007/445, læst i sammenhæng med begrundelsen og forordning nr. 2580/2001, er fyldestgørende begrundet.

2. Domstolens bemærkninger

- 138 Ifølge fast retspraksis skal den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 253 EF, tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret (jf. bl.a. dom af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 63, dommen i sagen Bertelsmann og Sony Corporation of America mod Impala, præmis 166, og dommen i sagen E og F, præmis 54).
- 139 Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde og den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, præmis 63, dommen i sagen Bertelsmann og Sony Corporation of America mod Impala, præmis 166, og dommen i sagen Melli Bank mod Rådet, præmis 93).
- 140 Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold, da spørgsmålet om, hvorvidt en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 253 EF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, præmis 63, samt dom af 22.6.2004, sag C-42/01, Portugal mod Kommissionen, Sml. I, s. 6079, præmis 66, og dommen i sagen Bertelsmann og Sony Corporation of America mod Impala, præmis 166).
- 141 For det første følger det af denne retspraksis, at artikel 253 EF ikke skal fortolkes således, at den kræver, at Rådet svarer detaljeret på de af appellanten fremsatte bemærkninger under høringen inden vedtagelsen af den pågældende afgørelse (jf. analogt dom af 10.5.1960, forenede sager 3/58-18/58, 25/58 og 26/58, Barbara Erzbergbau m.fl. mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-64, s. 179, org.ref.: Rec. s. 367, på s. 411, og af 17.11.1987, forenede sager 142/84 og 156/84, British American Tobacco og Reynolds Industries mod Kommissionen, Sml. s. 4487, præmis 72 og 73).
- 142 Desuden angav begrundelsen, som blev meddelt appellanten sammen med afgørelse 2007/445, de individuelle og specifikke grunde, ud fra hvilke Rådet i henhold til artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 på grundlag af oplysninger, der af en national myndighed ansås for pålidelige, havde lagt til grund, at appellanten var involveret i finansieringen af terrorisme. Sådanne oplysninger var tilstrækkelige til at gøre det muligt for appellanten at forstå, hvad der blev bebrejdet stiftelsen.
- 143 Denne konklusion gælder ligeledes for de andre omtvistede retsakter, henset til at det ikke er bestridt, at Rådets begrundelser for disse retsakter var identiske med den ovennævnte redegørelse.
- 144 Hvad angår appellantens andet argument fremgår det af afsnit 1, litra c), i De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 1373 (2001) og af artikel 2, stk. 1 og 3, i forordning nr. 2580/2001, at indefrysning af midler tilhørende personer, der er involveret i terrorhandlinger, udgør hovedreglen. Følgelig kan det ikke bebrejdes Rådet, at det ikke angav supplerende begrundelser, ud fra hvilke det kunne have lagt til grund, at appellanten faktisk skulle undergives en foranstaltning om indefrysning af midler.

- ¹⁴⁵ Hvad angår appellanten tredje argument, som støtter sig på en manglende angivelse af de grunde, ud fra hvilke Rådet fandt, at indefrysningen af appellanten midler fortsat var berettiget, skal der erindres om, som det er fastslået i denne doms præmis 111 og 112, at der ikke er indicier, som tyder på, at den faktuelle situation eller de nationale myndigheders vurdering af denne havde ændret sig siden vedtagelsen af Sanctieregeling hvad angår appellanten involvering i finansieringen af terroraktiviteter. Appellanten har heller ikke hævdet, at Rådet rådede over indicier, som kunne have fået det til at lægge til grund, at appellanten efter vedtagelsen af Sanctieregeling havde stillet bidragene til finansiering af terroraktiviteter i bero eller indstillet disse.
- ¹⁴⁶ Under disse omstændigheder var det ikke fornødent at redegøre nærmere for grundene til, at Rådet var overbevist om, at de begrundelser, der berettigede til opførelsen af appellanten på den omtvistede liste, fortsat gjorde sig gældende.
- ¹⁴⁷ Det sidste anbringende skal derfor forkastes, og følgelig bør Rådet for Den Europæiske Union frifindes i det hele.

VII – Sagens omkostninger

- ¹⁴⁸ Det bestemmes i artikel 122, stk. 1, i Domstolens procesreglement, at såfremt der ikke gives appellanten medhold, eller såfremt der gives appellanten medhold, og Domstolen selv endeligt afgør sagen, træffer den afgørelse om sagens omkostninger. 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 sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Ifølge artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger.
- ¹⁴⁹ Idet Kongeriget Nederlandene har fået medhold i sin appel, og idet appellanten ikke har fået medhold i sin appel eller sit søgsmål om de omtvistede retsakter, bør det, i overensstemmelse Kongeriget Nederlandenes og Rådets påstande herom, pålægges appellanten at bære sine egne omkostninger og at betale Kongeriget Nederlandenes og Rådets omkostninger i anledning af disse appeller samt Rådets omkostninger i anledning af førsteinstanssagen.
- ¹⁵⁰ Kommissionen, som intervenient under sagen ved Retten og under sagen ved Domstolen, samt Kongeriget Nederlandene, som intervenient under sagen ved Retten, bærer deres egne omkostninger ved de respektive instanser.

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

- 1) Den Europæiske Unions Rets dom af 9. september 2010, Al-Aqsa mod Rådet (sag T-348/07), ophæves.**
- 2) Rådet for Den Europæiske Union frifindes i det hele, og Stichting Al-Aqsas appel forkastes.**
- 3) Stichting Al-Aqsa bærer sine egne omkostninger og betaler Kongeriget Nederlandenes og Rådets omkostninger i anledning af disse appeller samt Rådets omkostninger i anledning af førsteinstanssagen.**
- 4) Europa-Kommissionen, som intervenient under sagen ved Den Europæiske Unions Ret og under sagen ved Den Europæiske Unions Domstol, samt Kongeriget Nederlandene, som intervenient under sagen ved Retten, bærer deres egne omkostninger ved de respektive instanser.**

Underskrifter