



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Ottende Afdeling)

15. juni 2017*

»Appel — fælles udenrigs — og sikkerhedspolitik (FUSP) — terrorbekæmpelse — specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban — forordning (EF) nr. 881/2002 — indefrysning af midler og økonomiske ressourcer tilhørende fysiske og juridiske personer, der er opført på en liste opstillet af FN's sanktionskomité — genopførelse af disse personers navne på listen i bilag I til forordning nr. 881/2002 efter annullation af den oprindelige opførelse på listen — den juridiske person ophørt med at bestå under retssagen — partsevne«

I sag C-19/16 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 7. januar 2016,

Al-Bashir Mohammed Al-Faqih, Al Sharkasa, Misrata (Libyen),

Ghunia Abdrabbah, Birmingham (Det Forenede Kongerige),

Taher Nasuf, Manchester (Det Forenede Kongerige),

Sanabel Relief Agency Ltd, med hjemsted i Birmingham,

ved solicitor N. Garcia-Lora og barrister E. Grieves,

appellanter,

de øvrige parter i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved F. Ronkes Agerbeek, D. Gauci og J. Norris-Usher, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

Rådet for Den Europæiske Union ved G. Étienne, J.-P. Hix og H. Marcos Fraile, som befuldmægtigede,

intervenient i første instans,

har

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN (Ottende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Vilaras (refererende dommer), og dommerne J. Malenovský og D. Šváby,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 I appelskriftet har Al-Bashir Mohammed Al-Faqih, Ghunia Abdrabbah, Taher Nasuf og Sanabel Relief Agency Ltd nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 28. oktober 2015, Al-Faqih m.fl. mod Kommissionen (T-134/11, ikke trykt i Sml., herefter »den appellerede dom«, EU:T:2015:812), hvorved Retten frifandt Europa-Kommissionen i det søgsmål, som appellanterne havde anlagt med påstand om annullation dels af Kommissionens forordning (EU) nr. 1138/2010 af 7. december 2010 om 140. ændring af Rådets forordning (EF) nr. 881/2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban (EUT 2010, L 322, s. 4), dels af Kommissionens forordning (EU) nr. 1139/2010 af 7. december 2010 om 141. ændring af Rådets forordning (EF) nr. 881/2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban (EUT 2010, L 322, s. 6) (herefter »de omtvistede retsakter«), for så vidt som disse retsakter vedrører appellanterne.

Twistens baggrund

- 2 Twistens baggrund, således som den blev fremstillet af Retten i den appellerede doms præmis 4-20, kan sammenfattes som følger.
- 3 Appellanterne blev som led i gennemførelsen af FN's Sikkerhedsråds resolution 1390 (2002) omfattet af restriktive foranstaltninger om indefrysning af deres midler og andre finansielle aktiver, der blev vedtaget i henhold til 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 2002, L 139, s. 9). Denne forordning blev vedtaget for at gennemføre artikel 3 i Rådets fælles holdning 2002/402/FUSP af 27. maj 2002 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/FUSP, 1999/727/FUSP, 2001/154/FUSP og 2001/771/FUSP (EFT 2002, L 139, s. 4).
- 4 Appellanterne blev første gang opført på den liste over personer, enheder og organer, der er omfattet af den indefrysning, der er foreskrevet i artikel 2 i forordning nr. 881/2002, som er indeholdt i bilag I til denne forordning (herefter »den omtvistede liste«), ved Kommissionens forordning (EF) nr. 246/2006

af 10. februar 2006 om 63. ændring af forordning nr. 881/2002 (EUT 2006, L 40, s. 13). Sidstnævnte forordning blev vedtaget som følge af en beslutning truffet af FN's sanktionskomité (herefter »sanktionskomitéen«) den 7. februar 2006, der ændrede den i medfør af resolution 1390 (2002) fastsatte liste over personer, grupper og enheder, der er omfattet af indefrysningen af midler og økonomiske ressourcer, ved bl.a. at opføre appellanternes navne på listen.

- 5 Som følge af Domstolens dom af 3.9.2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen (C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461), vedtog Rådet for Den Europæiske Union forordning (EU) nr. 1286/2009 af 22. december 2009 om ændring af forordning nr. 881/2002 (EUT 2009, L 346, s. 42) med henblik på at indføre en procedure for opførelse på den omtvistede liste, der sikrer overholdelsen af de berørte personers grundlæggende ret til forsvar og navnlig deres ret til at blive hørt.
- 6 Ved dom afsagt den 29. september 2010, Al-Faqih m.fl. mod Rådet (T-135/06 – T-138/06, ikke trykt i Sml., EU:T:2010:412), annullerede Retten artikel 2 i forordning nr. 881/2002, for så vidt som den vedrørte appellerne.
- 7 Ved forordning nr. 1138/2010 genopførte Europa-Kommissionen Sanabel Relief Agency på den omtvistede liste. I tredje betragtning til denne forordning anføres, at Kommissionen meddelte Sanabel Relief Agency sanktionskomitéens begrundelse i august 2009 og derefter i juli 2010 en »tilhørende begrundelse«, og at Sanabel Relief Agency har indgivet bemærkninger til begge disse begrundelser.
- 8 Ved forordning nr. 1139/2010 genopførte Kommissionen også Al-Bashir Mohammed Al-Faqih, Ghunia Abdrabbah og Taher Nasuf på listen. I tredje betragtning til denne forordning anføres, at Kommissionen meddelte dem en begrundelse den 22. september, den 7. august og den 11. august 2009 efter anlæggelsen af det søgsmål, som resulterede i dom af 29. september 2010, Al-Faqih m.fl. mod Rådet (T-135/06 – T-138/06, ikke trykt i Sml., EU:T:2010:412).
- 9 I forlængelse af en beslutning fra sanktionskomitéen af 22. juni 2011 slettede Kommissionen senere navnene på Al-Bashir Mohammed Al-Faqih, Ghunia Abdrabbah og Taher Nasuf fra den omtvistede liste ved gennemførelsesforordning (EU) nr. 640/2011 af 30. juni 2011 om 152. ændring af forordning nr. 881/2002 (EUT 2011, L 173, s. 1).
- 10 I forlængelse af en beslutning fra Sanktionskomitéen af 8. oktober 2013 slettede Kommissionen også Sanabel Relief Agencys navn fra den omtvistede liste ved gennemførelsesforordning (EU) nr. 996/2013 af 17. oktober 2013 om 205. ændring af forordning nr. 881/2002 (EUT 2013, L 277, s. 1).

Den appellerede dom

- 11 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 3. marts 2011 anlagde Al-Bashir Mohammed Al-Faqih, Ghunia Abdrabbah, Taher Nasuf og Sanabel Relief Agency søgsmål med påstand om annulation af forordning nr. 1138/2010 og nr. 1139/2010, for så vidt som disse retsakter vedrører dem.
- 12 Til støtte for deres søgsmål anførte appellerne fire anbringender, hvoraf det ene vedrørte Kommissionens revisionsprocedure med hensyn til Sanabel Relief Agency og de tre øvrige revisionsprocedurer for Al-Bashir Mohammed Al-Faqih, Ghunia Abdrabbah og Taher Nasuf.
- 13 I den appellerede doms præmis 46 fastslog Retten, at det ikke længere var fornødent at træffe afgørelse i søgsmålet til prøvelse af forordning nr. 1138/2010, hvorved Sanabel Relief Agency var blevet genopført på den omtvistede liste, eftersom det fremgik af en skrivelse fra Det Forenede Kongeriges myndigheder af 26. september 2013, at denne enhed ikke længere bestod som juridisk person og derfor ikke længere kunne optræde som part i en retssag.

- 14 Søgsmålet til prøvelse af forordning nr. 1139/2010, hvorved de tre øvrige appellanter, Al-Bashir Mohammed Al-Faqih, Ghunia Abdrabbah og Taher Nasuf, var blevet genopført på den omtvistede liste, antog Retten derimod til realitetsbehandling. I den appellerede doms præmis 47-51 fandt Retten, at de sidstnævnte stadig havde en interesse i at anlægge annulationssøgsmål til prøvelse af nævnte forordning, selv om deres navne senere var blevet slettet fra listen ved gennemførelsesforordning nr. 640/2011. Retten tiltrådte imidlertid ikke de med hensyn til disse parter anførte tre anbringender, hvorved det henholdsvis blev gjort gældende, at Kommissionens revisionsprocedure ikke var blevet gennemført forskriftsmæssigt, at den i medfør af artikel 296 TEUF påkrævede begrundelsespligt var blevet tilsidesat, og at ejendomsretten og retten til respekt for privatlivet var blevet tilsidesat.

Parternes påstande

- 15 Appellerterne har nedlagt følgende påstande for Domstolen:
- Den appellerede dom ophæves.
 - De omtvistede retsakter annulleres.
 - Rådet og Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 16 Rådet har nedlagt følgende påstande:
- Appellen forkastes.
 - Appellerterne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 17 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Appellen forkastes.
 - Appellerterne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Om appellen

- 18 Appellerterne har til støtte for deres appel anført fire anbringender.
- 19 Med de tre første anbringender har appellerterne anfægtet Rettens fortolkning af et af de anbringender, som de rejste i første instans, samt Rettens prøvelse dels af, hvorvidt deres genopførelse på den omtvistede liste var lovlig, og nærmere bestemt Kommissionens vurdering af de forhold, som berettigede denne genopførelse, henset til de principper, som Domstolen har opstillet i dom af 18. juli 2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518), dels af begrundelsen for de omtvistede retsakter.
- 20 Med det fjerde anbringende har appellerterne i det væsentlige anfægtet Rettens konstatering af Sanabel Relief Agencys manglende beståen som juridisk person og dennes manglende partsevne. I denne forbindelse har appellerterne hovedsageligt gjort gældende, at eftersom Sanabel Relief Agency blev genopført på den omtvistede liste, skal enheden indrømmes et retsmiddel til at anfægte denne genopførelse, også selv om den senere er blevet slettet fra listen.
- 21 Det fjerde appelanbringende skal undersøges først.

Det fjerde anbringende

Parternes argumenter

- 22 Med det fjerde anbringende har appellanterne anført, at Retten begik en retlig fejl, da den fandt, at det ikke længere var fornødent at træffe afgørelse i søgsmålet, i det omfang det vedrørte Sanabel Relief Agency, for så vidt som sidstnævnte ikke længere bestod som juridisk person som omhandlet i artikel 78, stk. 3, i Rettens procesreglement i den affattelse, der var gældende på det tidspunkt, hvor Retten traf afgørelse, og derfor ikke længere kunne optræde som part i en retssag.
- 23 De finder således ikke, at Retten herved med føje kunne støtte sig på procesreglementets artikel 78 og på den skrivelse fra Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands ministerium for udenrigs- og Commonwealthanliggender af 26. september 2013, hvori det blev konstateret, at Sanabel Relief Agency ikke længere bestod som juridisk person, idet denne enhed ikke havde været opført i Det Forenede Kongeriges handelsregister (Companies House Register) siden 2007 og var blevet slettet af velgørenhedskommissionens register (Charity Commission Register) i Det Forenede Kongerige den 28. januar 2012.
- 24 For det første er artikel 78 i Rettens procesreglement irrelevant, eftersom denne bestemmelse alene regulerer proceduren for at indlevere stævninger.
- 25 For det andet, og som et væsentligt punkt, kan en enheds karakter af juridisk person ikke tillægges eller fortages i kraft af dennes opførelse i eller sletning fra handelsregistret eller velgørenhedskommissionens register i Det Forenede Kongerige. Hvis dette var tilfældet, ville Sanabel Relief Agency allerede i 2007 ikke have bestået som en juridisk person, der kunne anmode om at blive slettet fra den omtvistede liste. Appellanterne har under alle omstændigheder gjort gældende, at beslutningen om sletning af 28. januar 2012 hverken anfører de forhold, som foranledigede Det Forenede Kongeriges velgørenhedskommission til at slette Sanabel Relief Agency fra sit register, eller begrundelsen for denne sletning.
- 26 Appellanterne har desuden understreget, at FN's ordning, i henhold til hvilken navnet på de personer, grupper og enheder, over for hvilke indefrysningen af midler og økonomiske ressourcer skal anvendes, opføres på listen fastsat i medfør af resolution 1390 (2002), bygger på sine egne kriterier, der er uafhængige af klassificeringer i national ret, og at dette er grunden til, at Domstolen i dom af 18. januar 2007, PKK og KNK mod Rådet (C-229/05 P, EU:C:2007:32), fastslog, at en formel tilgang ikke var hensigtsmæssig, og at en enhed, som var opført på en liste, kunne anmode om at blive slettet herfra.
- 27 Appellanterne har endvidere anført, at Retten, idet den i den appellerede doms præmis 45 bemærkede, at Sanabel Relief Agency efter den 17. oktober 2013 ikke længere var omfattet af restriktive foranstaltninger, synes at basere sin afgørelse om ikke at anerkende Sanabel Relief Agencys partsevne på et helt andet retsgrundlag. Retten har således fundet, at retspraksis i dom af 18. januar 2007, PKK og KNK mod Rådet (C-229/05 P, EU:C:2007:32), i henhold til hvilken en enhed skal anerkendes som juridisk person, så snart den er omfattet af restriktive foranstaltninger, ikke kunne finde anvendelse på en velgørende organisation som Sanabel Relief Agency, eftersom denne ikke længere var omfattet af restriktive foranstaltninger efter den 17. oktober 2013. Appellanterne finder desuden, at Retten burde have anmodet Sanabel Relief Agency om at godtgøre sin søgsmålsinteresse, eftersom den havde anmodet de fysiske appellanter herom.
- 28 Endelig har appellanterne foreholdt Retten, at den ikke tog hensyn til deres bemærkninger til Rådets interventionsindlæg, hvori de anførte, at den løsning, der blev valgt i dom af 28. maj 2013, Abdulrahim mod Rådet og Kommissionen (C-239/12 P, EU:C:2013:331), også skulle finde anvendelse i det foreliggende tilfælde.

- 29 Rådet og Kommissionen har gjort gældende, at Retten med føje konstaterede, at Sanabel Relief Agency ikke længere bestod som juridisk person og ikke længere kunne optræde som part i en retssag, og at Retten følgelig med rette fastslog, at det ikke længere var fornødent at træffe en afgørelse med hensyn til Sanabel Relief Agency. De finder i øvrigt, at Sanabel Relief Agency ikke kan påberåbe sig dom af 18. januar 2007, PKK og KNK mod Rådet (C-229/05 P, EU:C:2007:32), da denne enhed, idet den ikke er en undergrundsorganisation, befinder sig i en ganske anden situation end Kurdistan Workers' Party (PKK).

Domstolens bemærkninger

- 30 I den appellerede doms præmis 42 og 46 fastslog Retten, at det ikke længere var fornødent at træffe afgørelse i søgsmålet, i det omfang det vedrørte Sanabel Relief Agency, eftersom denne enhed ikke længere bestod som juridisk person som omhandlet i artikel 78, stk. 3, i Rettens procesreglement i den affattelse, der var gældende på det tidspunkt, hvor Retten traf afgørelse, og derfor ikke længere kunne optræde som part i en retssag for Retten.
- 31 For at nå til dette resultat konstaterede Retten i den appellerede doms præmis 41, at det fremgik af en skrivelse fra Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands ministerium for udenrigs- og Commonwealthanliggender af 26. september 2013, at Sanabel Relief Agency ikke havde været opført i Det Forenede Kongeriges handelsregister (Companies House Register) siden 2007 og var blevet slettet af velgørenhedskommissionens register i Det Forenede Kongerige i 2012.
- 32 Herved bemærkes, at det i overensstemmelse med artikel 78, stk. 3, i Rettens procesreglement, i den affattelse, der var gældende på det tidspunkt, hvor sidstnævnte traf afgørelse, tilkommer private juridiske personer at godtgøre, at de består som juridiske personer, ved at lade deres stævning være ledsaget af et bevis herfor, såsom en udskrift af handelsregistret, en udskrift af selskabs- eller foreningsregistret eller ethvert andet officielt dokument. Dette krav finder tillige anvendelse på juridiske personer, som anlægger et annulationssøgsmål til prøvelse af en EU-retsakt, hvorved de er blevet pålagt restriktive foranstaltninger.
- 33 I det foreliggende tilfælde fremgår det af sagens akter, at Sanabel Relief Agency på Rettens opfordring havde godtgjort, at den bestod som juridisk person ved at fremlægge et dokument fra velgørenhedskommissionens register i Det Forenede Kongerige, men at der under sagen var blevet ført et modbevis i form af en skrivelse fra Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands ministerium for udenrigs- og Commonwealthanliggender, hvorved Retten blev meddelt, at Sanabel Relief Agency både var blevet slettet fra handelsregistret og fra velgørenhedskommissionens register i Det Forenede Kongerige.
- 34 Under appellen har appellanterne imidlertid blot anført, at det ikke kunne konkluderes, at Sanabel Relief Agency ikke længere bestod som juridisk person alene på det grundlag, at denne var blevet slettet fra disse to registre. De har derimod på ingen måde gjort gældende, at den af Retten således foretagne bedømmelse af, om Sanabel Relief Agency bestod som juridisk person, byggede på materielt urigtige forhold eller var en følge af en urigtig gengivelse af de beviser, som blev bragt til Rettens kendskab.
- 35 På denne baggrund må des anses for godtgjort, at Sanabel Relief Agency ikke længere bestod som juridisk person og derfor ikke kunne optræde som part i retssagen for Retten på det tidspunkt, hvor sidstnævnte traf afgørelse.
- 36 Domstolen har ganske vist fastslået, det skal anerkendes, at en person, hvis navn er blevet opført på en liste over personer omfattet af restriktive foranstaltninger, i hvert fald har en ikke-økonomisk interesse i at få denne opførelse på listen annulleret, henset til konsekvenserne for personens omdømme,

herunder også efter at dennes navn er blevet slettet fra listen (jf. dom af 28.5.2013, Abdulrahim mod Rådet og Kommissionen, C-239/12 P, EU:C:2013:331, præmis 70-72, og af 8.9.2016, Iranian Offshore Engineering & Construction mod Rådet, C-459/15 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:646, præmis 12).

- 37 Imidlertid er det en yderligere betingelse, når det drejer sig om en privat juridisk person, at sidstnævnte består som juridisk person, eller at søgsmålet er blevet anlagt af dennes retssuccessorer.
- 38 For det første kan det, som det fremgår af denne doms præmis 35, lægges til grund, at Sanabel Relief Agency ikke længere bestod som juridisk person på det tidspunkt, hvor Retten traf afgørelse. For det andet har appellanterne på intet tidspunkt gjort gældende, at deres søgsmål, for så vidt som det vedrørte Sanabel Relief Agency, var blevet anlagt af andre fysiske eller juridiske personer, der præsenterede sig som dennes retssuccessorer, og navnlig af dens stiftere og tidligere ledere, herunder Ghunia Abdrabbah og Taher Nasuf, den anden henholdsvis tredje appellant (jf. bl.a. dom af 20.10.1983, Gutmann mod Kommissionen, 92/82, EU:C:1983:286, præmis 2, og af 23.4.1986, Les Verts mod Parlamentet, 294/83, EU:C:1986:166, præmis 15-18).
- 39 Eftersom det er godtgjort, at Sanabel Relief Agency ikke længere bestod som juridisk person på det tidspunkt, hvor Retten traf afgørelse, kan denne desuden ikke drage fordel af den løsning, som Domstolen valgte i dom af 18. januar 2007, PKK og KNK mod Rådet (C-229/05 P, EU:C:2007:32).
- 40 Ganske vist fastslog Domstolen i nævnte doms præmis 112, at når EU-lovgiver finder, at en organisation, hvis eksistens er blevet betvivlet, fortsat eksisterer i den forstand, at den kan gøres til genstand for restriktive foranstaltninger, kræver hensynet til sammenhæng og retfærdighed, at det anerkendes, at denne enhed fortsat eksisterer i en sådan forstand, at den kan anfægte denne foranstaltning. Enhver anden konklusion ville nemlig indebære, at en organisation ville kunne opføres på den omtvistede liste uden at kunne anlægge sag til prøvelse heraf.
- 41 Det forholder sig ikke desto mindre således, at Sanabel Relief Agency befinder sig i en ganske anden situation, end PKK gjorde, idet Domstolen i nævnte doms præmis 53 fastslog, at Rettens konstateringer med hensyn til faktum i den appellerede kendelse, i henhold til hvilke PKK var blevet opløst, var ukorrekte og udgjorde en urigtig gengivelse af de beviser, som Retten havde til rådighed.
- 42 Følgelig begik Retten ikke en retlig fejl, da den udtalte, at det var ufornuddent at træffe afgørelse i søgsmålet, for så vidt som det vedrørte Sanabel Relief Agency.
- 43 Da det savner grundlag, kan det fjerde appelanbringende følgelig ikke tiltrædes.

Det første anbringende

Parternes argumenter

- 44 Med det første anbringende har appellanterne foreholdt Retten, at den fejlfortolkede det at appellanterne rejste tredje anbringende om, at der var sket en tilsidesættelse af ejendomsretten og retten til respekt for privatlivet. De kritiserer, at Retten i den appellerede doms præmis 81-90 forkastede det nævnte anbringende i medfør af artikel 44 i Rettens procesreglement uden at foretage en realitetsprøvelse af de oplysninger, som appellanterne havde fremlagt. Ved at gøre dette undlod Retten at tage hensyn til deres skriftlige og mundtlige indlæg og/eller tilsidesatte de principper, som blev opstillet i dom af 14. april 2015, Ayadi mod Kommissionen (T-527/09 RENV, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:205).
- 45 Appellanterne har gjort gældende, at de med det nævnte tredje anbringende klart anførte, at Rådet og Kommissionen havde gjort et uforholdsmæssigt indgreb i deres ejendomsret og deres ret til respekt for privatlivet. Af denne grund finder de, at Retten burde have foretaget en vurdering af de faktiske

omstændigheder, som appelleranterne havde anført til imødegåelse af de forhold, som var blevet lagt dem til last af institutionerne. Appelleranterne har understreget, at de i så henseende påberåbte sig en afgørende omstændighed, nemlig at Det Forenede Kongerige – som var den medlemsstat, der oprindeligt havde fået dem opført på listerne over personer omfattet af indefrysningen af midler – på tidspunktet for genopførelsen af appelleranterne på den omtvistede liste fandt, at de ikke længere opfyldte kriterierne for at være opført på denne liste. Appelleranterne har præciseret, at de i punkt 94 i deres stævning havde anført, at disse faktiske omstændigheder påviste, at Kommissionen ikke havde ført et tilstrækkeligt bevis for, at appelleranterne opfyldte kriterierne i resolution 1617 (2005), hvorfor indgrebet i deres rettigheder nødvendigvis var uforholdsmæssigt.

- 46 I øvrigt finder appelleranterne, at Rettens holdning i den appellerede dom er uforenelig med dom af 14. april 2015, Ayadi mod Kommissionen (T-527/09 RENV, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:205), hvori Retten fastslog, at den omstændighed, at sagsøgeren ikke »udtrykkeligt« havde bestridt Kommissionens vurdering af de faktiske omstændigheder, ikke forhindrede Retten i at prøve disse omstændigheders materielle rigtighed, eftersom sagsøgeren på intet tidspunkt var ophørt med at bestride denne vurdering i sine indlæg og indirekte i de øvrige anbringender, der var blevet rejst.
- 47 Rådet og Kommissionen har gjort gældende, at det var med føje, at Retten ikke tiltrådte appellanternes tredje anbringende, idet deres stævning ikke opfyldte kravene om klarhed og præcision.

Domstolens bemærkninger

- 48 I den appellerede doms præmis 81-90 fastslog Retten, at det tredje anbringende, som appelleranterne gjorde gældende i stævningen, ikke opfyldte kravene i artikel 44, stk. 1, i Rettens procesreglement af 2. maj 1991, som ændret, og derfor ikke kunne tiltrædes.
- 49 Retten henviste i denne forbindelse indledningsvis til, at disse krav indebar, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som et søgsmål støttes på, skulle fremgå af selve stævningen på en sammenhængende og forståelig måde, og at sidstnævnte derfor skulle indeholde en udtrykkelig angivelse af de grunde, søgsmålet støttes på, mens en rent generel angivelse heraf ikke opfyldte de nævnte krav.
- 50 Dernæst konstaterede Retten, at de argumenter, som appelleranterne havde anført vedrørende en tilsidesættelse af ejendomsretten, ikke var blevet udbygget, idet de eneste punkter, der var blevet fremhævet i stævningen, henviste til beviskravene på strafferettens område. Retten oplyste endvidere, at den i retsmødet havde stillet appelleranterne spørgsmål om rækkevidden af deres anbringende, og at sidstnævnte havde præciseret, at de hermed ønskede at anfægte den materielle rigtighed af den begrundelse, hvorpå Kommissionen havde baseret sin afgørelse om genopførelse på den omtvistede liste, idet de herved henviste til punkt 65, 94 og 95 i deres stævning og til de bemærkninger om konsekvenserne af dom af 18. juli 2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518), som de havde fremsat den 9. september 2013, efter indgivelsen af deres stævning.
- 51 Endelig konstaterede Retten for det første, at henvisningerne til punkt 94 og 95 i stævningen udelukkende var abstrakte og netop ikke omhandlede nogen af de begrundelser, hvorpå Kommissionen havde støttet sin afgørelse om genopførelse på den omtvistede liste. For det andet bemærkede Retten, at den omstændighed, at de i stævningen anførte anbringender var uforståelige, ikke kunne afhjælpes med en henvisning til stævningens bilag, således som det blev foreslået i stævningens punkt 65.
- 52 På denne baggrund fremgår det ikke, at den begrundelse, hvormed Retten forkastede appellanternes tredje anbringende, var behæftet med en retlig fejl, eller at Retten gengav det tredje anbringende urigtigt.

- 53 I henhold til artikel 21 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, der i medfør af samme stats artikel 53, stk. 1, og artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement af 2. maj 1991, som ændret, finder anvendelse på Retten, skal en stævning således bl.a. angive søgsmålets genstand og indeholde påstandene samt en kort fremstilling af søgsmålsgrundene.
- 54 Det bemærkes i så henseende for det første, at det, såfremt et søgsmål for Retten skal kunne antages til realitetsbehandling, er nødvendigt, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som søgsmålet støttes på, om end kortfattet, men dog konsekvent og forståeligt fremgår af selve stævningen. Selv om stævningens indhold på særlige punkter kan støttes og udbygges ved henvisninger til bestemte afsnit i dokumenter, der vedlægges som bilag til den, kan der ikke ved en generel henvisning til andre dokumenter, herunder dokumenter, der figurerer som bilag til stævningen, rådes bod på en undladelse af at anføre afgørende dele af den retlige argumentation, der skal være indeholdt i stævningen (dom af 11.9.2014, MasterCard m.fl. mod Kommissionen, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, præmis 40, og af 19.3.2015, Dole Food og Dole Fresh Fruit Europe mod Kommissionen, C-286/13 P, EU:C:2015:184, præmis 50).
- 55 For det andet bemærkes, at den korte fremstilling af søgsmålsgrundene, som skal fremgå af enhver stævning som omhandlet i disse artikler, betyder, at stævningen skal indeholde udtrykkelige angivelser af de grunde, søgsmålet støttes på (dom af 11.9.2014, MasterCard m.fl. mod Kommissionen, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, præmis 39).
- 56 En undersøgelse af den stævning, som appellanterne indgav i første instans, viser imidlertid, at skønt det tredje anbringende ved selve sin overskrift formelt angives at vedrøre en tilsidesættelse af ejendomsretten og af retten til respekt for privatlivet, indeholder de meget kortfattede forklaringer, der anføres til støtte for dette anbringende, udelukkende en anfægtelse af Kommissionens vurdering af de beviser, der begrundet appellanternes opførelse på den omtvistede liste.
- 57 Appellanterne anførte således, at Kommissionen havde undladt at tage hensyn til opfattelsen hos Det Forenede Kongeriges regering, hvorefter appellanterne længe ikke havde opfyldt de i resolution 1617 (2005) fastsatte kriterier for at være opført på denne liste. Deres argumentation vedrørte dermed i det væsentlige kravet til bevisernes styrke på det strafferetlige område, og ikke ejendomsretten.
- 58 Derfor var det med føje, at Retten fandt, at appellanternes tredje anbringende ikke opfyldte kravene i artikel 44 i Rettens procesreglement af 2. maj 1991, som ændret.
- 59 Det kan desuden ikke antages, at Retten har gengivet det nævnte anbringende urigtigt, eftersom appellanterne i deres stævning ikke påviste nogen form for sammenhæng mellem de beviskrav, de krævede opfyldt, og tilsidesættelsen af deres ejendomsret og af retten til respekt for deres privatliv.
- 60 Det følger heraf, at Retten ikke begik nogen retlig fejl, da den forkastede appellanternes tredje anbringende i den appellerede doms præmis 90.
- 61 Det første appelanbringende skal derfor forkastes.

Det andet anbringende

Parternes argumenter

- 62 Med det andet anbringende, der er rettet mod den appellerede doms præmis 78 og 79, har appellanterne gjort gældende, at Retten ikke foretog den domstolsprøvelse, som den havde pligt til i henhold til dom af 18. juli 2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 120 og 121). Retten krævede hverken, at de af Kommissionen anførte faktiske omstændigheder blev underbygget, eller undersøgte, om Kommissionens

beskyldninger mod appellanterne ikke længere var gyldige. Retten tog heller ikke hensyn til de detaljerede bemærkninger, som appellanterne havde fremsendt såvel til Kommissionen som til Retten, og hvorved den materielle rigtighed af de mod appellanterne fremsatte beskyldninger blev bestridt.

- 63 Rådet har principalt gjort gældende, at appellanternes andet anbringende er uklart og sammenblander betragtninger omfattet af de omtvistede retsakters formelle gyldighed, navnlig begrundelsespligten, der er en væsentlig formforskrift, med betragtninger omfattet af disse retsakters materielle gyldighed, og som vedrører den materielle rigtighed af begrundelsen for opførelsen på den omtvistede liste. Dette anbringende opfylder derfor ikke de formkrav, der er foreskrevet i artikel 169, stk. 2, i Domstolens procesreglement, og bør afvises, idet det er åbenbart, at det ikke kan antages til realitetsbehandling. Subsidiært finder Rådet, at appellanterne med det nævnte anbringende blot gentager det første appelanbringende, der anfægter indholdet af den begrundelse, som Kommissionen støttede sig på, da den genopførte appellanterne på den omtvistede liste, og at dette anbringende derfor under alle omstændigheder bør forkastes af de samme grunde som dem, der blev anført under gennemgangen af det første appelanbringende.
- 64 Kommissionen finder, at det er åbenbart, at dette anbringende vedrørende den appellerede doms præmis 78 og 79, hvorved Retten fastslog, at forordning nr. 1139/2010 ikke tilsidesatte begrundelsespligten, savner grundlag. Retten anvendte netop kriterierne i dom af 18. juli 2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 118), der kræver, at begrundelsen indeholder de individuelle, specifikke og konkrete grunde til, at de kompetente myndigheder finder, at de bør pålægge en person restriktive foranstaltninger. Kommissionen har tilføjet, at præmis 120 og 121 i sidstnævnte dom ikke vedrører begrundelsespligten, men den materielle vurdering af den påberåbte begrundelse, hvorfor »appellanterne tager fejl af målet«.

Domstolens bemærkninger

- 65 Appellanternes andet anbringende, der vedrørte Kommissionens tilsidesættelse af sin pligt til at begrunde de omtvistede retsakter, blev af Retten forkastet som grundløst i den appellerede doms præmis 80. Med dette anbringende anfægtede appellanterne den vage og utilstrækkelige karakter af den begrundelse, hvorpå Kommissionen havde støttet deres genopførelse på den omtvistede liste.
- 66 Efter i nævnte doms præmis 74-76 at have redegjort for de krav, som følger af den pligt til at begrunde bebyrdende retsakter, som påhviler institutionerne i medfør af artikel 296 TEUF, understregede Retten bl.a., at denne pligt i overensstemmelse med præmis 116 i dom af 18. juli 2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518), under alle omstændigheder, herunder når begrundelsen for en EU-retsakt svarer til en af en international instans anført begrundelse, indebærer, at begrundelsen skal indeholde de individuelle, specifikke og konkrete grunde til, at de kompetente myndigheder anser den berørte person for at skulle være omfattet af restriktive foranstaltninger.
- 67 Heraf udledte Retten i nævnte doms præmis 77, at »det er muligt udelukkende at støtte sig på den begrundelse, hvormed de berørte personers navne er blevet opført på den omtvistede liste, for så vidt som den indeholder individuelle, specifikke og konkrete grunde, der stadig er gyldige i lyset af de bemærkninger, der er fremsat af personerne på listen«.
- 68 Det fremgår af den appellerede doms præmis 78-79, at Retten dels bemærkede, at det i forordning nr. 1139/2010 er nævnt, at appellanterne var blevet meddelt begrundelsen og havde fået lejlighed til at fremsætte deres bemærkninger hertil, dels vurderede denne begrundelse, idet den i det foreliggende tilfælde fandt, at denne var i overensstemmelse med de krav, der følger af dom af 18. juli 2013,

Kommissionen m.fl. mod Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 116), for så vidt som den indeholdt de individuelle, specifikke og konkrete grunde, der berettigede til at opføre appellanterne på den omtvistede liste.

- 69 Herefter kan det ikke med føje hævdes, at Retten ikke med de grunde, der er indeholdt i de nævnte præmisser, hvori Retten vurderede begrundelsen for appellanternes genopførelse på den omtvistede liste, kontrollerede, at Kommissionen havde opfyldt sin pligt til at begrunde de omtvistede retsakter.
- 70 Idet det præciseres, at appellanterne ikke har hævdet, at Retten foretog en urigtig gengivelse af det andet anbringende, som de havde anført under sagen i første instans, skal det andet appelanbringende følgelig forkastes som ugrundet.

Det tredje anbringende

Parternes argumenter

- 71 Med det tredje anbringende har appellanterne gjort gældende, at Retten tog fejl, da den fandt, at Kommissionen selv havde foretaget en omhyggelig, uafhængig og selvstændig undersøgelse af de faktiske omstændigheder, der blev påberåbt i begrundelsen for de omtvistede retsakter, og af de diskulperende oplysninger og bemærkninger, som appellanterne havde fremsat. I denne forbindelse har appellanterne anført, at Retten ikke synes at have taget hensyn til de skriftlige og mundtlige indlæg, som appellanterne afgav under sagen, eftersom denne ikke besvarede et eneste af de argumenter, som de havde fremsat.
- 72 Appellanterne finder, at Kommissionen på datoen for de omtvistede retsakters vedtagelse blot gav det indtryk, at den havde undersøgt sagens akter. I det væsentlige overholdt Kommissionen kun appellanternes ret til forsvar rent formelt og agtede ikke at drage sanktionskomitéens vurderinger i tvivl i lyset af de af appellanterne fremsatte bemærkninger, og en sådan adfærd havde Retten allerede lejlighed til at kritisere i sin dom af 30. september 2010, Kadi mod Kommissionen (T-85/09, EU:T:2010:418, præmis 71), og dernæst i dom af 21. marts 2014, Yusef mod Kommissionen (T-306/10, EU:T:2014:141, præmis 103 og 104), og af 14. april 2015, Ayadi mod Kommissionen (T-527/09 RENV, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:205, præmis 72 og 73). Den omstændighed, at Kommissionen ikke tog kontakt til Det Forenede Kongerige, der ellers var den medlemsstat, som oprindeligt havde fået appellanterne opført på listerne over personer omfattet af indefrysningen af midler, og som på tidspunktet for vedtagelsen af de omtvistede retsakter ikke længere var fortalere for deres genopførelse, viser, at der faktisk var tale om en sådan adfærd.
- 73 Imidlertid konstaterede Retten blot i den appellerede doms præmis 66 og 67, at Kommissionen havde »revurderet« begrundelsen for opførelserne den 16. april 2010 og havde haft udvekslinger med sanktionskomitéen den 27. maj, den 14. september og den 26. oktober 2010. Der er imidlertid ingen forhold, der kan godtgøre, at Kommissionen faktisk foretog en bedømmelse af de diskulperende oplysninger og af den påberåbte begrundelses materielle rigtighed. Den omstændighed, at Kommissionen den 27. maj 2010 blot meddelte sanktionskomitéen appellanternes bemærkninger og anmodede denne om at forklare grundene til, at appellanterne ikke var blevet slettet af den omtvistede liste, kan ikke godtgøre, at Kommissionen selv foretog en bedømmelse af de oplysninger, som Det Forenede Kongeriges myndigheder var i besiddelse af. I den appellerede doms præmis 66-70 godkendte Retten således en »irrationel« vurdering af de faktiske omstændigheder.
- 74 Rådet finder, at appellanternes tredje anbringende vedrører Rettens konstateringer med hensyn til faktum, og at det derfor skal afvises fra realitetsbehandling. Rådet har gjort gældende, at, når henses til den af Kommissionen gennemførte revisionsprocedure, har Retten ikke foretaget en urigtig gengivelse af nogen af de faktiske omstændigheder, som blev anført inden for rammerne af det af appellanterne i første instans rejste første og andet anbringende. De sidstnævnte har ikke som led i

appellen fremlagt tilstrækkelige oplysninger til godtgørelse af, at det var åbenbart, at Retten foretog en urigtig gengivelse af bevismaterialet vedrørende de faktiske omstændigheder i forbindelse med den af Kommissionen fulgte procedure, som ifølge Rådet overholdt de principper, der er opstillet i dom af 18. juli 2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518).

- 75 Kommissionen har tillige gjort gældende, at appellanterne, der i det væsentlige anmoder Domstolen om at foretage en fornyet undersøgelse af de beviser og faktiske omstændigheder, der udgør grundlaget for deres opførelse på den omtvistede liste, ikke har udpeget noget konkret dokument, der beviser, at Rettens bedømmelser er materielt ukorrekte, eller som påviser, at Retten har gengivet de for denne fremlagte beviser urigtigt, og derfor skal deres tredje anbringende i appelsagen afvises.
- 76 Kommissionen finder tillige, at de tre meget generelle argumenter, som appellanterne har anført til støtte for deres klagepunkt om, at Retten foretog en irrationel vurdering af de faktiske omstændigheder, savner grundlag. For det første kan det af appellanterne anførte om, at den i den appellerede doms præmis 70 indeholdte begrundelse ikke var underbygget, ikke tiltrædes, idet Retten med føje konstaterede dels, at Kommissionen havde foretaget en minutiøs, selvstændig og kritisk undersøgelse af appellanternes bemærkninger og af deres opførelse på den af sanktionskomitéen vedtagne liste over personer omfattet af restriktive foranstaltninger, dels, at Kommissionen ikke automatisk havde kopieret sidstnævntes konklusioner. Dernæst savner appellanternes argumenter om, at begrundelsen i den appellerede doms præmis 66-70 er uforenelig med dom af 18. juli 2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518), af 21. marts 2014, Yusef mod Kommissionen (T-306/10, EU:T:2014:141), og af 14. april 2015, Ayadi mod Kommissionen (T-527/09 RENV, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:205), grundlag, idet spørgsmålet om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af retten til forsvar og af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, skal bedømmes ud fra de specifikke omstændigheder i hver konkret sag. Endelig er der ikke grundlag for argumentet om, at den appellerede doms præmis 66-70 skulle være behæftet med en retlig fejl, fordi der på intet tidspunkt blev taget kontakt til Det Forenede Kongerige. Denne retspraksis pålægger således på ingen måde Kommissionen en pligt til at tage kontakt til Det Forenede Kongerige. Under alle omstændigheder konsulterede Kommissionen Unionens forvaltningsudvalg, hvor alle medlemsstaterne er repræsenteret.

Domstolens bemærkninger

- 77 Efter at Retten i den appellerede doms præmis 59-70 havde undersøgt appellanternes første anbringende om, at Kommissionens revisionsprocedure ikke var blevet gennemført forskriftsmæssigt, forkastede den dette anbringende.
- 78 Indledningsvis redegjorde Retten i den appellerede doms præmis 59-65 for den ordlyd, hvormed Domstolen i dom af 18. juli 2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518), fastlagde de pligter, der påhviler institutionerne med hensyn til overholdelsen af retten til forsvar og af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, når de vedtager en afgørelse om opførelse af en persons navn på listen over personer omfattet af restriktive foranstaltninger.
- 79 Derefter undersøgte Retten i den appellerede doms præmis 66-70 de forskellige trin i den procedure, som Kommissionen havde fulgt for at vedtage forordning nr. 1139/2010, hvorved appellanternes navne blev genopført på den omtvistede liste.
- 80 Retten udledte på baggrund heraf, at Kommissionen havde overholdt de tre processuelle garantier, som Domstolen opstillede i dom af 18. juli 2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518), idet den havde foretaget en minutiøs, selvstændig og kritisk revision

af parternes bemærkninger og af den genopførelse, som sanktionskomitéen havde besluttet, og idet den havde foretaget en dybdegående og personlig gennemgang af sidstnævntes konklusioner. Følgelig fandt Retten i nævnte doms præmis 71, at appellanternes første anbringende skulle forkastes.

- 81 Appellanterne har ikke inden for rammerne af deres tredje appelanbringende anført noget forhold, der kan godtgøre, at Rettens vurderinger byggede på materielt ukorrekte oplysninger eller en urigtig gengivelse af de for denne fremlagte beviser.
- 82 De har således blot gjort gældende, at Retten med urette fastslog, at Kommissionen havde gennemført en omhyggelig, uafhængig og selvstændig behandling af deres sag. Herved har de støttet sig på den omstændighed, at Det Forenede Kongerige, der oprindeligt havde fået dem opført på FN's liste, fra november 2009 radikalt havde ændret sin opfattelse med hensyn til appellanterne, og på de brevvekslinger, der havde været mellem Kommissionen og sanktionskomitéen fra september 2009.
- 83 Imidlertid må det konstateres, at skønt en sådan omstændighed kunne berettige, at de blev slettet fra den omtvistede liste, hvilket i sidste ende skete med vedtagelsen af gennemførelsesforordning nr. 640/2011, kunne den dog ikke i sig selv medføre, at Retten fastslog, at Kommissionen ikke havde overholdt sine forpligtelser og havde tilsidesat appellanternes ret til forsvar ved at vedtage forordning nr. 1139/2010.
- 84 Det bemærkes således for det første, at appellanterne første gang blev opført på den omtvistede liste ved forordning nr. 246/2006 efter en beslutning fra sanktionskomitéen af 7. februar 2006, hvorved de blev opført på den liste over personer og enheder omfattet af restriktive foranstaltninger, der fastsættes i medfør af resolution 1390 (2002). Artikel 2 i forordning nr. 881/2002 blev derefter annulleret, for så vidt som den vedrørte appellanterne, ved dom af 29. september 2010, Al-Faqih m.fl. mod Rådet (T-135/06 – T-138/06, ikke trykt i Sml., EU:T:2010:412), der er omtalt i denne doms præmis 6. Dernæst blev appellanterne genopført på den omtvistede liste ved forordning nr. 1139/2010, der var genstand for det annulationssøgsmål, hvor Retten frifandt Kommissionen ved den appellerede dom. Appellanterne blev endelig slettet fra den omtvistede liste ved gennemførelsesforordning nr. 640/2011, som blev vedtaget som følge af sanktionskomitéens beslutning af 22. juni 2011 om at slette dem fra FN's liste.
- 85 Som det fremgår af anden til sjette betragtning til forordning nr. 1139/2010, havde denne tilbagevirkende kraft, idet den hovedsagelig var bestemt til at erstatte forordning nr. 881/2002, som ændret ved forordning nr. 246/2006, for så vidt som den vedrørte appellanterne. Artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 1139/2010 angav udtrykkeligt, at sidstnævnte fandt anvendelse fra den 11. februar 2006.
- 86 Appellanternes argumentation skal derfor anses for irrelevant.
- 87 Følgelig skal det tredje appelanbringende forkastes.

Sagsomkostninger

- 88 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, når en appel ikke tages til følge. I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, der i medfør af procesreglementets artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 89 Da Rådet og Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellanterne tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og disse har tabt sagen, bør det pålægges Al-Bashir Mohammed Al-Faqih, Ghunia Abdrabbah og Taher Nasuf at betale sagsomkostningerne.

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

- 1) **Appellen forkastes.**
- 2) **Al-Bashir Mohammed Al-Faqih, Ghunia Abdrabbah og Taher Nasuf betaler sagsomkostningerne.**

Underskrifter