



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 26 juli 2017*

”Överklagande – Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Bekämpande av terrorism – Restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter – Frysning av tillgångar – Gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp – Artikel 1.4 och 1.6 – Förordning (EG) nr 2580/2001 – Artikel 2.3 – Bibehållande av en organisation i förteckningen över personer, grupper och enheter som deltar i terroristhandlingar – Villkor – Faktiska omständigheter som ligger till grund för besluten att frysa tillgångar – Beslut som antagits av en behörig myndighet – Motiveringsskyldighet”

I mål C-79/15 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 20 februari 2015,

Europeiska unionens råd, företrätt av B. Driessen, G. Étienne och M. Bishop, samtliga i egenskap av ombud,

klagande,

med stöd av

Republiken Frankrike, företräd av D. Colas, F. Fize och G. de Bergues, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient i överklagandet,

i vilket de andra parterna är:

Hamas, med säte i Doha (Qatar), företräd av L. Glock, avocate,

sökande i första instans,

Europeiska kommissionen, företräd av F. Castillo de la Torre, M. Konstantinidis och R. Tricot, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient i första instans,

meddelar

* Rättegångsspråk: franska.

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden A. Tizzano, avdelningsordförandena L. Bay Larsen, T. von Danwitz (referent), J.L. da Cruz Vilaça och M. Vilaras, samt domarna J. Malenovský, E. Levits, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Vajda, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe och C. Lycourgos,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren V. Giacobbo-Peyronnel,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 3 maj 2016,

och efter att den 22 september 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska unionens råd har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 17 december 2014, Hamas/rådet (T-400/10, EU:T:2014:1095) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogiltigförklarade tribunalen
 - rådets beslut 2010/386/Gusp av den 12 juli 2010 (EUT L 178, 2010, s. 28), 2011/70/Gusp av den 31 januari 2011 (EUT L 28, 2011, s. 57), 2011/430/Gusp av den 18 juli 2011 (EUT L 188, 2011, s. 47) om uppdatering av förteckningen över personer, grupper och enheter som omfattas av artiklarna 2, 3 och 4 i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism, rådets beslut 2011/872/Gusp av den 22 december 2011 (EUT L 343, 2011, s. 54), 2012/333/Gusp av den 25 juni 2012 (EUT L 165, 2012, s. 72), 2012/765/Gusp av den 10 december 2012 (EUT L 337, 2012, s. 50), 2013/395/Gusp av den 25 juli 2013 (EUT L 201, 2013, s. 57), 2014/72/Gusp av den 10 februari 2014 (EUT L 40, 2014, s. 56) och 2014/483/Gusp av den 22 juli 2014 (EUT L 217, 2014, s. 35) om uppdatering, och, i förekommande fall ändring, av förteckningen över personer, grupper och enheter som omfattas av artiklarna 2, 3 och 4 i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av besluten 2011/430, 2011/872, 2012/333, 2012/765, 2013/395 respektive 2014/72, samt
 - rådets genomförandeförordningar (EU) nr 610/2010 av den 12 juli 2010 (EUT L 178, 2010, s. 1), (EU) nr 83/2011 av den 31 januari 2011 (EUT L 28, 2011, s. 14), (EU) nr 687/2011 av den 18 juli 2011 (EUT L 188, 2011, s. 2), (EU) nr 1375/2011 av den 22 december 2011 (EUT L 343, 2011, s. 10), (EU) nr 542/2012 av den 25 juni 2012 (EUT L 165, 2012, s. 12), (EU) nr 1169/2012 av den 10 december 2012 (EUT L 337, 2012, s. 2), (EU) nr 714/2013 av den 25 juli 2013 (EUT L 201, 2013, s.10), (EU) nr 125/2014 av den 10 februari 2014 (EUT L 40, 2014, s. 9), och (EU) nr 790/2014 av den 22 juli 2014 (EUT L 217, 2014, s.1) om genomförande av artikel 2.3 i förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av genomförandeförordningar (EU) nr 1285/2009, nr 610/2010, nr 83/2011, nr 687/2011, nr 1375/2011, nr 542/2012, nr 1169/2012, nr 714/2013, respektive nr 125/2014,

(gemensamt kallade de omtvistade rättsakterna), såvitt dessa rättsakter avser Hamas, inklusive Hamas-Izz al-Din al-Qassem (nedan kallad Hamas).

Tillämpliga bestämmelser

Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1373 (2001)

- 2 Den 28 september 2001 antog Förenta nationernas säkerhetsråd resolution 1373 (2001), i vilken omfattande strategier lades fram för att med alla medel bekämpa terrorism och i synnerhet finansieringen av terrorism. I punkt 1 c i denna resolution föreskrivs bland annat att alla stater utan dröjsmål ska frysa penningmedel och andra finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser för personer som begår eller försöker begå terroristhandlingar alternativt deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar, för enheter som ägs eller kontrolleras av sådana personer, och för personer eller enheter som agerar å sådana personers eller enheters vägnar eller under deras ledning.
- 3 I denna resolution finns ingen förteckning över vilka personer de restriktiva åtgärderna ska tillämpas på.

Unionsrätt

Gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp

- 4 För att genomföra nyssnämnda resolution 1373 (2001) antog rådet, den 27 december 2001, gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism (EGT L 344, 2001, s. 93).
- 5 I artikel 1 i gemensam ståndpunkt 2001/931 föreskrivs följande:

”1. Denna gemensamma ståndpunkt skall tillämpas i enlighet med bestämmelserna i följande artiklar på personer, grupper och enheter som deltar i terroristhandlingar och finns förtecknade i bilagan.

...

4. Förteckningen i bilagan skall upprättas på grundval av exakta uppgifter eller fakta i det relevanta ärendet som visar att ett beslut har fattats av en behörig myndighet beträffande de personer, grupper eller enheter som avses, oavsett om det gäller inledande av undersökningar eller rättsliga åtgärder i fråga om en terroristhandling, försök att begå, deltaga i eller underlätta en sådan handling, grundat på bevis eller allvarliga och trovärdiga indicier eller en dom för sådana handlingar. Personer, grupper och enheter som enligt FN:s säkerhetsråd är knutna till terrorism eller mot vilka säkerhetsrådet har utfärdat sanktioner kan ingå i förteckningen.

I denna punkt avses med behörig myndighet: en rättslig myndighet eller, om rättsliga myndigheter inte har behörighet på det område som omfattas av denna punkt, en likvärdig myndighet som är behörig på det området.

...

6. Namnen på de personer och enheter som finns i förteckningen i bilagan skall ses över med jämna mellanrum minst en gång var sjätte månad för att man skall försäkra sig om att det är berättigat att behålla dem i förteckningen.”

Förordning (EG) nr 2580/2001

- 6 Då det ansågs nödvändigt att anta en förordning för att på gemenskapsnivå genomföra de åtgärder som anges i gemensam ståndpunkt 2001/931, antog rådet förordning (EG) nr 2580/2001 av den 27 december 2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism (EGT L 344, 2001, s. 70, och rättelse i EUT L 52, 2010, s. 58).
- 7 I artikel 2 i denna förordning föreskrivs följande:
- ”1. Med undantag för vad som tillåts enligt artiklarna 5 och 6 skall följande gälla:
- a) Alla penningmedel, andra finansiella tillgångar och ekonomiska resurser, som tillhör eller innehas av en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet som finns i den förteckning som avses i punkt 3 skall frysas.
 - b) Inga penningmedel, andra finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser får direkt eller indirekt ställas till förfogande för, eller göras tillgängliga till förmån för, en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet som finns i den förteckning som avses i punkt 3.
2. Med undantag för vad som tillåts enligt artiklarna 5 och 6 skall det vara förbjudet att tillhandahålla finansiella tjänster till, eller till förmån för, en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet som finns i den förteckning som avses i punkt 3.
3. Rådet skall enhälligt upprätta, revidera och ändra förteckningen över personer, grupper och enheter, på vilka denna förordning skall tillämpas i enlighet med bestämmelserna i artikel 1.4, 1.5 och 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp. Förteckningen skall bestå av:
- i) fysiska personer som begår eller försöker begå, deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar,
 - ii) juridiska personer, grupper eller enheter som begår eller försöker begå, deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar,
 - iii) juridiska personer, grupper eller enheter som ägs eller kontrolleras av en eller flera sådana fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som avses i leden i och ii, eller
 - iv) fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som agerar för eller under ledning av en eller flera sådana fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som avses i leden i och ii ovan.”

Bakgrunden till tvisten och de omtvistade rättsakterna

- 8 Den 27 december 2001 antog rådet gemensam ståndpunkt 2001/931, förordning nr 2580/2001 och beslut 2001/927/EG om upprättande av den förteckning som avses i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 (nedan kallad den omtvistade förteckningen) (EGT L 344, 2001, s. 83). Hamas uppfördes i de förteckningar som bilades gemensam ståndpunkt 2001/931 och beslut 2001/927.
- 9 Uppförandet bibehölls genom rådets senare rättsakter, däribland de omtvistade rättsakterna.
- 10 I redogörelsen för skälen till dessa rättsakter beskrev rådet Hamas som en terroristorganisation och hänvisade därvid till en rad terroristhandlingar som Hamas påstods ha begått sedan år 2005. Dessutom hänvisade rådet bland annat till ett beslut antaget år 2001 av Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och två beslut antagna samma år av myndigheterna i Amerikas förenta stater. Beslutet från Förenade kungariket var ett beslut av Secretary of State for the Home Department

(inrikesministern) varigenom Hamas förbjöds, då den ansågs vara en organisation som deltog i terroristhandlingar. Besluten från Förenta staternas myndigheter avsåg ett regeringsbeslut varigenom Hamas klassificerades som en utländsk terroristorganisation med stöd av section 219 i US Immigration and Nationality Act (Förenta staternas lag om immigration och nationalitet), och ett beslut varigenom Hamas klassificerades som en särskilt utpekad terroristenhet, med tillämpning av presidentdekret 132224 (nedan gemensamt kallade de amerikanska myndigheternas beslut). Efter att ha konstaterat att ovannämnda beslut från Förenade kungariket regelbundet omprövades av en nationell regeringskommitté, och att de amerikanska myndigheternas beslut kunde bli föremål för administrativ och rättslig prövning, fann rådet att dessa beslut hade antagits av behöriga myndigheter i den mening som avses i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931. Rådet konstaterade slutligen att dessa beslut fortfarande var i kraft och att de skäl som hade motiverat att Hamas uppfördes i den omtvistade förteckningen fortfarande ägde giltighet.

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

- 11 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 12 september 2010 väckte Hamas talan om ogiltigförklaring av beslut 2010/386 och genomförandeförordning nr 610/2010. Då dessa rättsakter upphävts och fortlöpande ersatts av rådets rättsakter från januari, juli och december 2011, juni och december 2012, juli 2013, samt februari och juli 2014, vilka det hänvisats till i punkt 1 ovan, ändrade Hamas fortlöpande sina ursprungliga yrkanden så att talan även avsåg ogiltigförklaring av nyssnämnda rättsakter, såvitt de avsåg Hamas.
- 12 Till stöd för sin talan om ogiltigförklaring av rådets rättsakter från juli 2010 och januari 2011, vilka det hänvisats till i punkt 1 ovan, åberopade Hamas fyra grunder. Dessa grunder avsåg ett åsidosättande av rätten till försvar, en uppenbart oriktig bedömning, ett åsidosättande av rätten till egendom, respektive ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten. Till stöd för sin talan om ogiltigförklaring av de rättsakter som rådet antagit från juli månad 2011 till juli månad 2014, vilka det hänvisats till i punkt 1 ovan (nedan gemensamt kallade rådets rättsakter från juli 2011 till juli 2014) anförde Hamas åtta grunder. Dessa grunder avsåg ett åsidosättande av artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931, en oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna, en oriktig bedömning avseende klassificeringen av Hamas som terroristenhet, otillräckligt hänsynstagande till hur situationen utvecklats ”med beaktande av den tid som förflutit”, ett åsidosättande av principen om icke-inblandning, ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten, ett åsidosättande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd, respektive ett åsidosättande av rätten till egendom.
- 13 Tribunalen fann att talan skulle bifallas såvitt avsåg den fjärde och den sjätte grunden, vilka riktats mot rådets rättsakter från juli 2011 till juli 2014, och ogiltigförklarade därmed de omtvistade rättsakterna såvitt de avsåg Hamas.

Parternas yrkanden

- 14 Rådet har yrkat att domstolen ska
 - upphäva den överklagade domen,
 - slutligt avgöra målet i de avseenden som omfattas av överklagandet, och
 - förplikta Hamas att ersätta rådets rättegångskostnader avseende förfarandet i första instans och avseende överklagandet.

- 15 Hamas har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet. I andra hand, för det fall att domstolen slutligt avgör målet i de avseenden som omfattas av överklagandet, vidhåller Hamas till fullo de grunder och yrkanden som framställts under förfarandet vid tribunalen. Hamas har även yrkat att domstolen ska förplikta rådet att ersätta Hamas rättegångskostnader avseende förfarandet i första instans och avseende överklagandet.
- 16 Europeiska kommissionen har intervenerat till stöd för rådets yrkanden i överklagandet.
- 17 Republiken Frankrike har yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen, slutligt avgöra målet i de avseenden som omfattas av överklagandet och ogilla Hamas överklagande.

Prövning av överklagandet

Den första grunden

Parternas argument

- 18 Genom den första grunden, som bland annat avser punkterna 101, 103, 109–111, 121, 125–127 och 141 i den överklagade domen, har rådet för det första gjort gällande att den domen grundar sig på det oriktiga antagandet att rådet regelbundet måste ange nya skäl till att låta Hamas kvarstå i den omtvistade förteckningen. För det fall att de nationella beslut som låg till grund för det ursprungliga uppförandet av Hamas i nämnda förteckning inte hade ogiltigförklarats eller återkallats, och i avsaknad av andra omständigheter som talade för att Hamas skulle avföras från denna förteckning, var det riktigt av rådet att låta Hamas kvarstå i den omtvistade förteckningen endast på grundval av de nationella beslut som låg till grund för det ursprungliga uppförandet av Hamas i denna förteckning.
- 19 Rådet har för det andra hävdatt att tribunalen felaktigt vägrade att medge att uppgifter härrörande från offentliga källor kunde användas vid den regelbundna översynen. Rådet anser att det i detta avseende ska kunna grunda sitt beslut på andra faktorer än nationella beslut, eftersom det sällan föreligger något beslut som har antagits vid en senare tidpunkt än det ursprungliga uppförandet av personen eller enheten i den omtvistade förteckningen. Tribunalens resonemang strider således mot syftet att bekämpa av terrorism som avses i gemensam ståndpunkt 2001/931.
- 20 Kommissionen och Republiken Frankrike, som intervenrat till stöd för rådets talan, har särskilt framhållit den skillnad som instiftats genom gemensam ståndpunkt 2001/931 mellan, å ena sidan, det ursprungliga uppförandet av en enhet i den omtvistade förteckningen som avses i artikel 1.4 i denna gemensamma ståndpunkt, och, å den andra, de påföljande omprövningar som ska ske enligt artikel 1.6 i nämnda gemensamma ståndpunkt.
- 21 Hamas anser däremot att rådet felaktigt hävdatt att det kunde låta Hamas kvarstå i den omtvistade förteckningen endast på grundval av de nationella beslut som motiverade det ursprungliga uppförandet av nämnda organisation i denna förteckning. Rådets påstående att tribunalen felaktigt avfärdat användningen av uppgifter från offentliga källor strider mot artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931, såsom den tolkats av domstolen i domen av den 15 november 2012 *Al-Aqsa/rådet och Nederländerna/Al-Aqsa* (C-539/10 P och C-550/10 P, EU:C:2012:711), då denna bestämmelse – för att säkerställa skyddet av berörda personer och enheter och med beaktande av att Europeiska unionen saknar egna utredningsresurser – kräver att de restriktiva åtgärder unionen vidtar grundas på omständigheter som faktiskt prövats och fastställts i beslut av behöriga nationella myndigheter. Med hänsyn till de restriktiva åtgärdernas betydande konsekvenser för de berörda personerna eller enheterna, är nyssnämnda krav tillämpligt även på de omprövningar som ska ske enligt artikel 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931.

- 22 Den omständigheten att det uppstått svårigheter att få tillgång till nya beslut från behöriga nationella myndigheter, sedan Hamas fördömts av Förenade kungariket och Förenade staternas myndigheter frusit dess tillgångar, påverkar inte rådets skyldighet att grunda sitt beslut enbart på omständigheter som prövats av sådana myndigheter. Denna svårighet kan dessutom avhjälpas genom att, om det visar sig nödvändigt, anmoda en behörig nationell myndighet att anta en ståndpunkt beträffande en viss omständighet som skulle kunna utgöra en terroristhandling.

Domstolens bedömning

- 23 Den första grunden för överklagandet avser enligt vilka villkor rådet – inom ramen för den översyn av uppförandet av en person eller enhet i den omtvistade förteckningen som rådet är skyldigt att utföra enligt artikel 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931 – kan låta denna person eller enhet kvarstå i nämnda förteckning. För att fastställa dessa villkor krävs en tolkning av artikel 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931, bland annat med beaktande av dess samband med artikel 1.4 däri, som reglerar villkoren för det ursprungliga uppförandet av den berörda personen eller enheten i den omtvistade förteckningen.
- 24 Med avseende på ursprungliga beslut om frysning av tillgångar har domstolen slagit fast att lydelsen av artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 avser ett beslut som har antagits av en nationell myndighet, och kräver att det föreligger exakta uppgifter eller fakta i ärendet som visar att ett sådant beslut har antagits. Då unionen inte har någon möjlighet att själv utreda huruvida en viss person eller enhet deltar i terroristhandlingar, syftar detta krav till att säkerställa att rådets ursprungliga beslut att uppföra en person eller enhet i den omtvistade förteckningen antas på grundval av faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag för att rådet ska ha fog för att anta att det föreligger en fara för att den berörda personen eller enheten, om restriktiva åtgärder inte vidtas, fortsätter att delta i terroristverksamhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 november 2012, Al-Aqsa/rådet och Nederländerna/Al-Aqsa, C-539/10 P och C-550/10 P, EU:C:2012:711, punkterna 69, 79 och 81).
- 25 Vad däremot angår senare beslut om frysning av tillgångar, framgår det av domstolens praxis att den avgörande frågan vid prövningen av huruvida en person eller enhet ska kvarstå i den omtvistade förteckningen är huruvida de faktiska omständigheterna, sedan personen eller enheten upptogs i nämnda förteckning eller sedan den senaste översynen, har förändrats så att det inte längre finns fog för samma slutsats avseende denna persons eller enhets inblandning i terroristverksamhet (dom av den 15 november 2012, Al Aqsa/rådet och Nederländerna/Al-Aqsa, C-539/10 P och C-550/10 P, EU:C:2012:711, punkt 82).
- 26 I förevarande fall ansåg tribunalen, i punkterna 101 och 125 i den överklagade domen, att den förteckning över terroristhandlingar som Hamas påstods ha begått sedan år 2005, som återfanns i redogörelsen över skälen till de omtvistade rättsakterna, spelade en avgörande roll för rådets beslut att låta frysningen av Hamas tillgångar bestå. I punkterna 110 och 127 i den överklagade domen fann tribunalen att den hänvisning till en helt ny terroristhandling som rådet infört i motiveringen vid en översyn enligt artikel 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931 skulle ha varit föremål för prövning och omfattats av ett nationellt beslut som antagits av en behörig myndighet. Sedan det konstaterats, bland annat i punkterna 109 och 131 i den överklagade domen, att rådet inte hade lagt sådana beslut till grund för sina anklagelser angående de terroristhandlingar Hamas påstods ha begått sedan år 2005, utan uppgifter som hämtats från tidningar och internet, ogiltigförklarade tribunalen följaktligen de omtvistade rättsakterna.

– Den första grundens första del

- 27 Genom den första grundens första del har rådet hävdade att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning då den fann att rådet var skyldigt att regelbundet ange nya skäl för att låta Hamas kvarstå i den omtvistade förteckningen, och att det, i avsaknad av omständigheter som talade för att Hamas skulle avföras från nämnda förteckning, inte kunde låta denna enhet kvarstå i förteckningen endast på grundval av de nationella beslut som motiverade det ursprungliga uppförandet av Hamas däri.
- 28 Det framgår bland annat av punkt 119 i den överklagade domen att tribunalen, i vart fall underförstått, ansåg att beslutet från Förenade kungariket och/eller de amerikanska myndigheternas beslut inte i sig utgjorde tillräckligt underlag för att låta Hamas kvarstå i den omtvistade förteckningen.
- 29 Härvidlag erinrar domstolen om att det framgår av den praxis som det hänvisats till i punkt 25 ovan, att inom ramen för en översyn enligt artikel 1.6 i gemensam standpunkt 2001/931 får rådet låta den berörda personen eller enheten kvarstå i den omtvistade förteckningen, för det fall att rådet finner att den risk för att den berörda personen eller enheten deltar i terroristverksamhet som motiverade det ursprungliga uppförandet i förteckningen fortsatt föreligger. Att låta en person eller enhet kvarstå i den omtvistade förteckningen utgör således, i huvudsak, en förlängning av det ursprungliga uppförandet däri.
- 30 Vid prövningen av huruvida det fortsättningsvis föreligger en risk för att den berörda personen eller enheten deltar i terroristverksamhet, ska vederbörlig hänsyn tas till vad som slutligen skett med det nationella beslut som legat till grund för det ursprungliga uppförandet av denna person eller enhet i den omtvistade förteckningen, i synnerhet huruvida det nationella beslutet har upphävts eller återkallats på grund av att nya faktiska omständigheter eller fakta framkommit, eller att den behöriga nationella myndigheten har ändrat sin bedömning.
- 31 Mot denna bakgrund infinner sig i förevarande fall frågan huruvida den omständigheten att det nationella beslut som legat till grund för det ursprungliga uppförandet i den omtvistade förteckningen fortfarande är i kraft, i sig utgör tillräckligt underlag för att låta den berörda personen eller enheten kvarstå i nämnda förteckning.
- 32 I detta avseende gör domstolen följande bedömning. För det fall att enbart den omständigheten att det nationella beslut som låg till grund för det ursprungliga uppförandet i den omtvistade förteckningen fortfarande är i kraft, med beaktande av den tid som förflutit och med hänsyn till utvecklingen av omständigheterna i fallet, inte längre leder till slutsatsen att risken för att den berörda personen eller enheten deltar i terroristverksamhet kvarstår, är rådet skyldigt att lägga en faktisk bedömning av situationen till grund för beslutet att låta denna person eller enhet kvarstå i nämnda förteckning, och därvid beakta nyare faktiska omständigheter som visar att nyssnämnda risk kvarstår (se, analogt, dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 156).
- 33 I förevarande fall har en betydande tidsrymd förflutit mellan, å ena sidan, antagandet av de nationella beslut som låg till grund för det ursprungliga uppförandet av Hamas i den omtvistade förteckningen, vilket skedde år 2001, och antagandet av de omtvistade rättsakterna under åren 2010 till 2014 å den andra. Rådet var därmed skyldigt att lägga nyare omständigheter, som visade att risken för att Hamas deltog i terroristverksamhet kvarstod, till grund för beslutet att låta denna enhet kvarstå i nyssnämnda förteckning. I motsats till vad rådet har hävdade gjorde sig tribunalen således inte skyldig till felaktig rättstillämpning då den, i vart fall underförstått, fann att beslutet från Förenade kungariket och/eller de amerikanska myndigheternas beslut inte i sig utgjorde tillräckligt underlag för att anta de omtvistade rättsakterna.
- 34 Överklagandet kan följaktligen inte bifallas såvitt avser den första grundens första del.

– Den första grundens andra del

- 35 Angående den första grundens andra del har rådet hävdad att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning då den, bland annat i punkterna 109, 110, 125–127 och 141 i den överklagade domen, fann att rådet var skyldigt att endast lägga uppgifter som framgick av de behöriga nationella myndigheternas beslut till grund för beslutet att låta en person eller enhet kvarstå i den omtvistade förteckningen, och att rådet hade åsidosatt såväl artikel 1 i gemensam standpunkt 2001/931 som sin motiveringsskyldighet genom att i förevarande fall ha grundat nyssnämnda beslut på uppgifter från tidningar och internet.
- 36 Vad angår artikel 1 i gemensam standpunkt 2001/931, påpekar domstolen inledningsvis att denna artikel gör en åtskillnad mellan dels det ursprungliga uppförandet av en person eller enhet i den omtvistade förteckningen, vilket avses i punkt 4, dels beslutet att låta en person eller enhet som redan finns upptagen i denna förteckning kvarstå däri, vilket avses i punkt 6.
- 37 Enligt artikel 1.4 i gemensam standpunkt 2001/931 förutsätter det ursprungliga uppförandet av en person eller enhet i den omtvistade förteckningen att det föreligger ett nationellt beslut som har antagits av en behörig myndighet, alternativt ett beslut från Förenta nationernas säkerhetsråd om att sanktioner ska vidtas.
- 38 Ett sådant villkor uppställs däremot inte i artikel 1.6 i gemensam standpunkt 2001/931, som anger att "[n]amnen på de personer och enheter som finns i förteckningen i bilagan skall ses över med jämna mellanrum minst en gång var sjätte månad för att man skall försäkra sig om att det är berättigat att behålla dem i förteckningen".
- 39 Denna åtskillnad motiveras av den omständigheten att beslutet att låta en person eller enhet kvarstå i förteckningen över dem vars tillgångar ska frysas främst utgör en förlängning av det ursprungliga uppförandet, såsom påpekats i punkt 29 ovan, och förutsätter således att risken för att den berörda personen eller enheten deltar i terroristverksamhet, såsom den inledningsvis fastställts av rådet med stöd av det nationella beslut som låg till grund för det ursprungliga uppförandet, kvarstår.
- 40 Även om artikel 1.6 i gemensam standpunkt 2001/931 kräver att rådet minst en gång var sjätte månad gör en "översyn", för att försäkra sig om att det fortsättningsvis är berättigat att "behålla" en person eller enhet som redan uppförts i den omtvistade förteckningen med stöd av ett nationellt beslut antaget av en behörig myndighet, kräver denna bestämmelse emellertid inte att varje ny omständighet rådet anfört för att motivera beslutet att behålla den berörda personen eller enheten i den omtvistade förteckningen har varit föremål för ett nationellt beslut som antagits av en behörig myndighet vid en senare tidpunkt än det beslut som utgjorde grund för det ursprungliga uppförandet i förteckningen. Genom att uppställa ett sådant krav tillämpade tribunalen villkoret i artikel 1.4 i gemensam standpunkt 2001/931 att ett sådant beslut ska föreligga – ett villkor som endast avser det ursprungliga uppförandet av en person eller enhet i den omtvistade förteckningen – på den översyn rådet är skyldigt att utföra i enlighet med artikel 1.6 i denna gemensamma standpunkt. Därigenom upprätthöll inte tribunalen den åtskillnad som ska göras mellan det ursprungliga beslutet att uppföra en person eller enhet i den omtvistade förteckningen och det påföljande beslutet att låta den berörda personen eller enheten kvarstå däri.
- 41 Det kan vidare konstateras att tribunalens tolkning av artikel 1 i gemensam standpunkt 2001/931, i vart fall underförstått, vilar på antagandet att antingen antar behöriga nationella myndigheter regelbundet beslut som kan utgöra underlag för den översyn rådet är skyldigt att utföra enligt artikel 1.6 i gemensam standpunkt 2001/931, eller så har rådet möjlighet att, vid behov, anmoda dessa myndigheter att anta sådana beslut.
- 42 Det finns emellertid inget stöd för detta antagande i unionsrätten.

- 43 Härvidlag framhåller domstolen, för det första, att den omständigheten att medlemsstaterna informerar rådet om de beslut deras behöriga myndigheter antar och vidarebefordrar dessa beslut till rådet, inte innebär att dessa myndigheter är skyldiga att regelbundet, eller åtminstone vid behov, anta beslut som kan utgöra grund för rådets översyn.
- 44 För det andra tillåter inte principen om lojalt samarbete, som framgår av artikel 4.3 FEU, att rådet, i avsaknad av särskilt stöd härför i det system för restriktiva åtgärder som instiftats genom gemensam ståndpunkt 2001/931, ålägger medlemsstaternas behöriga myndigheter att vid behov anta nationella beslut som kan utgöra underlag för den översyn rådet ska utföra i enlighet med artikel 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931.
- 45 Det ska tvärtom påpekas att detta system inte instiftar någon funktion som gör det möjligt för rådet att, vid behov, få tillgång till nationella beslut som antagits efter det ursprungliga uppförandet av den berörda personen eller enheten i den omtvistade förteckningen för att utföra den översyn som åvilar rådet enligt artikel 1.6 i nämnda gemensamma ståndpunkt, varvid rådet är skyldigt att kontrollera huruvida risken för att denna person eller enhet deltar i terroristverksamhet kvarstår. I avsaknad av en sådan funktion kan ovanstående system inte anses kräva att rådet utför sin översyn endast på grundval av sådana nationella beslut, vid äventyr att de medel rådet förfogar över i detta avseende otillbörligen begränsas.
- 46 Det kan slutligen konstateras att till skillnad mot vad tribunalen funnit bland annat i punkt 110 i den överklagade domen, kan dess tolkning av artikel 1 i gemensam ståndpunkt 2001/931 inte heller rättfärdigas av att det är nödvändigt att skydda de berörda personerna eller enheterna.
- 47 Angående det ursprungliga uppförandet i den omtvistade förteckningen, påpekar domstolen härvidlag att den berörda personen eller enheten är skyddad, bland annat genom möjligheten att bestrida såväl de nationella beslut som utgjort grund för detta uppförande vid nationella domstolar, som uppförandet som sådant vid unionsdomstolen.
- 48 Med avseende på de påföljande besluten om frysning av tillgångar är den berörda personen eller enheten skyddad, bland annat genom möjligheten att väcka talan däremot vid unionsdomstolen. Unionsdomstolen är därvid skyldig att särskilt kontrollera dels huruvida motiveringsskyldigheten som föreskrivs i artikel 296 FEUF har iakttagits, och därmed att de anförda skälen är tillräckligt precisa och konkreta, dels huruvida dessa skäl styrks av bevisning (se, analogt, dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkterna 118 och 119, och dom av den 28 november 2013, rådet/Fulmen och Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, punkt 64).
- 49 Det ska i detta sammanhang påpekas att den berörda personen eller enheten, inom ramen för en talan mot beslutet att låta vederbörande kvarstå i den omtvistade förteckningen, kan bestrida samtliga omständigheter rådet har åberopat för att styrka att risken för att denna person eller enhet deltar i terroristverksamhet kvarstår, oavsett om dessa omständigheter härrör från ett nationellt beslut som antagits av en behörig myndighet eller från andra källor. Vid ett sådant bestridande ankommer det på rådet att visa att det finns grund för de omständigheter som läggs den berörda personen eller enheten till last, och på unionsdomstolen att kontrollera att dessa omständigheter är materiellt riktiga (se, analogt, dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkterna 121 och 124, och dom av den 28 november 2013, rådet/Fulmen och Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, punkt 66 och 69).
- 50 Det följer av ovanstående att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning då den fann att rådet hade åsidosatt artikel 1 i gemensam ståndpunkt 2001/931 genom att, i redogörelsen för skälen till de omtvistade rättsakterna, ha åberopat omständigheter härrörande från andra källor än nationella beslut som antagits av behöriga myndigheter.

- 51 Vad därefter angår tribunalens fastställande av att motiveringsskyldigheten åsidosatts, erinrar domstolen om att tribunalens bedömning av huruvida en motivering är tillfredsställande eller ej utgör en fråga som ska prövas av domstolen i mål om överklagande (se dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 140 och där angiven rättspraxis).
- 52 I förevarande fall framgår det bland annat av punkt 141 i den överklagade domen att tribunalen, för att fastställa att motiveringsskyldigheten åsidosatts, endast anförde den omständigheten att det i den förteckning över terroristhandlingar Hamas påstods ha begått sedan år 2005, och som återfanns i redogörelsen för skälen till de omtvistade rättsakterna, saknades en hänvisning till nationella beslut från behöriga myndigheter. Tribunalens konstaterande att motiveringsskyldigheten hade åsidosatts följde således direkt av slutsatsen att artikel 1 i gemensam standpunkt 2001/931 hade åsidosatts, vilket domstolen funnit utgjorde ett fall av felaktig rättstillämpning.
- 53 Följaktligen resulterade den felaktiga rättstillämpning tribunalen gjort sig skyldig till inom ramen för dess tolkning av nyssnämnda artikel 1 i att även dess slutsats att rådet åsidosatt sin motiveringsskyldighet utgör en felaktig rättstillämpning.
- 54 Då överklagandet följaktligen ska bifallas såvitt avser den första grundens andra del ska den överklagade domen upphävas i sin helhet på grundval därav. Det saknas därmed anledning att pröva den andra och den tredje grunden för överklagandet.

Talan vid tribunalen

- 55 När domstolen upphäver tribunalens avgörande kan den i enlighet med artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol själv slutligt avgöra ärendet, om detta är färdigt för avgörande, eller återförvisa ärendet till tribunalen för avgörande.
- 56 Då tribunalen endast prövat den fjärde och den sjätte grunden som åberopats till stöd för Hamas yrkande om ogiltigförklaring av de rättsakter rådet antagit från juli månad 2011 till juli månad 2014, och då de övriga grunder som åberopats vid tribunalen delvis avser bedömningen av faktiska omständigheter, finner domstolen att överklagandet inte är färdigt för avgörande och att målet därför ska återförvisas till tribunalen, samt att frågan om rättegångskostnader anstår.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 17 december 2014, Hamas mot rådet (T-400/10, EU:T:2014:1095), upphävs.**
- 2) Målet återförvisas till Europeiska unionens tribunal.**
- 3) Frågan om rättegångskostnader anstår.**

Underskrifter