Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

26. juli 2017*

»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 – opretholdelse af en organisation på listen over personer, grupper og enheder, som er involveret i terrorhandlinger – betingelser – retsgrundlag for afgørelserne om indefrysning af midler – afgørelse truffet af en kompetent myndighed – begrundelsespligt«

I sag C-599/14 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 19. december 2014,

Rådet for Den Europæiske Union ved E. Finnegan, G. Étienne og B. Driessen, som befuldmægtigede,

appellant,

støttet af:

Den Franske Republik ved G. de Bergues, F. Fize, D. Colas og B. Fodda, som befuldmægtigede,

intervenient i appelsagen,

de øvrige parter i appelsagen:

Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), Herning (Danmark), ved advocaten T. Buruma og A.M. van Eik,

sagsøger i første instans,

Kongeriget Nederlandene ved M.K. Bulterman og J. Langer, som befuldmægtigede,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved S. Brandon, C. Crane, J. Kraehling og V. Kaye, som befuldmægtigede, bistået af barrister M. Gray,

Europa-Kommissionen ved D. Gauci og F. Castillo de la Torre, som befuldmægtigede,

intervenienter i første instans,

har

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene L. Bay Larsen, T. von Danwitz (refererende dommer), J.L. da Cruz Vilaça og M. Vilaras samt dommerne J. Malenovský, E. Levits, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Vajda, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe og C. Lycourgos,

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: fuldmægtig V. Giacobbo-Peyronnel,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. maj 2016,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 22. september 2016,

afsagt følgende

Dom

1 Rådet for Den Europæiske Union har ved sin appel nedlagt påstand om ophævelse af den dom, der blev afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 16. oktober 2014, LTTE mod Rådet (T-208/11 og T-508/11, EU:T:2014:885, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten annullerede:

– Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 83/2011 af 31. januar 2011 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 gennemførelsesforordning (EU) nr. 610/2010 (EUT 2011, L 28, s. 14)

– Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 687/2011 af 18. juli 2011 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 gennemførelsesforordning (EU) nr. 610/2010 og nr. 83/2011 (EUT 2011, L 188, s. 2)

– Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 1375/2011 af 22. december 2011 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 gennemførelsesforordning nr. 687/2011 (EUT 2011, L 343, s. 10)

– Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 542/2012 af 25. juni 2012 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 gennemførelsesforordning nr. 1375/2011 (EUT 2012, L 165, s. 12)

– Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 1169/2012 af 10. december 2012 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 gennemførelsesforordning nr. 542/2012 (EUT 2012, L 337, s. 2)

– Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 714/2013 af 25. juli 2013 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 gennemførelsesforordning nr. 1169/2012 (EUT 2013, L 201, s. 10)

– Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 125/2014 af 10. februar 2014 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 gennemførelsesforordning nr. 714/2013 (EUT 2014, L 40, s. 9) og

– Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 790/2014 af 22. juli 2014 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 gennemførelsesforordning nr. 125/2014 (EUT 2014, L 217, s. 1)

(herefter samlet »de omtvistede retsakter«), for så vidt som disse retsakter vedrører Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) (De Tamilske Tigre).

Retsforskrifter

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 punkt 1, litra c), bestemmer bl.a., at alle stater straks skal indefryse midler og andre finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer tilhørende personer, som begår eller forsøger at begå terrorhandlinger eller fremmer eller medvirker til begåelsen heraf, enheder, der ejes eller kontrolleres af disse personer, samt personer og enheder, der handler på vegne af eller efter instruks fra disse personer og enheder.

3 Nævnte resolution fastsætter ikke en liste over personer, som disse restriktive foranstaltninger skal anvendes på.

EU-retten

Fælles holdning 2001/931/FUSP

4 Med henblik på gennemførelsen af nævnte resolution 1373 (2001) vedtog Rådet den 27. december 2001 fælles holdning 2001/931/FUSP om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme (EFT 2001, L 344, s. 93).

5 Artikel 1 i denne fælles holdning bestemmer:

»1. Denne fælles holdning finder i overensstemmelse med bestemmelserne i de følgende artikler anvendelse på personer, grupper og enheder, der er involveret i terrorhandlinger, og som er opført i bilaget.

[…]

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

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

[…]

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

Forordning (EF) nr. 2580/2001

6 Idet 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 2001, L 344, s. 70).

7 Forordningens artikel 2 fastsætter:

»1. Med forbehold af artikel 5 og 6

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

b) må der hverken direkte eller indirekte stilles pengemidler, andre finansielle aktiver og økonomiske ressourcer til rådighed for eller til gavn for de fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, som er opført på den i stk. 3 omhandlede liste.

2. Det er forbudt at levere finansielle tjenesteydelser til eller til gavn for de fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, som er opført på den i stk. 3, omhandlede liste, jf. dog artikel 5 og 6.

3. Rådet udarbejder, reviderer og ændrer med enstemmighed den liste over personer, grupper og enheder, som denne forordning finder anvendelse på, i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 1, stk. 4, 5 og 6, i fælles holdning 2001/931/FUSP. Listen omfatter:

i) fysiske personer, som begår eller søger at begå eller at deltage i eller fremme enhver form for terrorhandling

ii) juridiske personer, grupper eller enheder, som begår eller søger at begå eller at deltage i eller fremme enhver form for terrorhandling

iii) juridiske personer, grupper eller enheder, som ejes eller kontrolleres af en eller flere af de fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, der henvises til under nr. i) og ii); eller

iv) fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, som handler på vegne af eller under ledelse af en eller flere af de fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, der henvises til under nr. i) og ii).«

Tvistens baggrund og de omtvistede retsakter

8 Den 29. maj 2006 vedtog Rådet afgørelse 2006/379/EF om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af afgørelse 2005/930/EF (EFT 2006, L 144, s. 21). Ved denne afgørelse opførte Rådet LTTE på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 fastsatte liste (herefter »den omtvistede liste«).

9 Opførelsen af LTTE på denne liste er blevet opretholdt ved senere retsakter fra Rådet, bl.a. ved de omtvistede retsakter.

10 I begrundelsen til disse retsakter har Rådet beskrevet LTTE som værende en terrorgruppe og redegjort for en række terrorhandlinger, som LTTE angiveligt skulle have begået siden 2005. Rådet konstaterede, at »while the recent military defeat of the LTTE has significantly weakened its structure, the likely intention of the organisation is to continue terrorist attacks in Sri-Lanka«. Desuden har Rådet bl.a. henvist til to afgørelser fra Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland af 2001 om at forbyde LTTE og indefryse deres midler (herefter samlet »Det Forenede Kongeriges afgørelser«) samt til en afgørelse vedtaget af de indiske myndigheder i 1992, der forbød LTTE, og som blev stadfæstet i 2004 (herefter »de indiske myndigheders afgørelse«). Idet Rådet for så vidt angår Det Forenede Kongeriges afgørelser og for så vidt angår de indiske myndigheders afgørelse konstaterede – med hensyn til den sidstnævnte dog kun i begrundelsen til gennemførelsesforordning nr. 790/2014 – at de var blevet gennemgået regelmæssigt eller kunne gøres til genstand for fornyet gennemgang eller klage, fandt Rådet, at disse afgørelser var blevet truffet af kompetente myndigheder som omhandlet i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931. Endelig konstaterede Rådet, at de nævnte afgørelser stadig var gældende, og fandt, at begrundelsen for opførelsen af LTTE på den omtvistede liste fortsat var gyldig.

Sagen for Retten og den appellerede dom

11 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 11. april 2011 anlagde LTTE et søgsmål, der blev registreret som sag T-208/11, med påstand om annullation af gennemførelsesforordning nr. 83/2011, for så vidt som denne retsakt vedrørte enheden.

12 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 28. september 2011 og berigtiget den 19. oktober 2011 anlagde LTTE et søgsmål, der blev registreret som sag T-508/11, med påstand om annullation af gennemførelsesforordning nr. 687/2011, for så vidt som denne retsakt vedrørte enheden.

13 Idet Rådet under sagens behandling vedtog forordning nr. 1375/2011, nr. 542/2012, nr. 1169/2012, nr. 714/2013, nr. 125/2014 og nr. 790/2014 om ophævelse og erstatning af de respektive forudgående gennemførelsesforordninger, tilpassede LTTE successivt sine oprindelige påstande, således at enheden ved sine søgsmål tillige har nedlagt påstand om annullation af de sidstnævnte forordninger, for så vidt som disse retsakter vedrørte den.

14 Til støtte for deres påstande anførte LTTE i det væsentlige syv anbringender, nemlig seks, der var fælles for sag T-208/11 og sag T-508/11, og et syvende i sag T-508/11. Med de seks anbringender, der er fælles for disse to sager, blev det for det første gjort gældende, at forordning nr. 2580/2001 ikke finder anvendelse på konflikten mellem LTTE og Sri Lankas regering, for det andet, at kvalificeringen af LTTE som en terrororganisation som omhandlet i artikel 1, stk. 3, i fælles holdning 2001/931 er fejlbehæftet, for det tredje, at der ikke foreligger en afgørelse truffet af en kompetent myndighed, for det fjerde, at der ikke er foretaget nogen fornyet gennemgang som krævet i henhold til artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931, for det femte, at begrundelsespligten er blevet tilsidesat, og for det sjette, at den appellerende enheds ret til forsvar og ret til en effektiv domstolsbeskyttelse er blevet tilsidesat. Det syvende anbringende, der alene blev anført i sag T-508/11, vedrørte en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og subsidiaritetsprincippet.

15 Efter at have forkastet det første af disse anbringender tiltrådte Retten det fjerde til det sjette anbringende og delvist det tredje anbringende og annullerede på dette grundlag de omtvistede retsakter, for så vidt som de vedrørte LTTE.

Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen

16 Rådet har nedlagt følgende påstande:

– Den appellerede dom ophæves.

– Domstolen træffer endelig afgørelse vedrørende de spørgsmål, der er genstand for denne appel, og Rådet frifindes i de af LTTE anlagte søgsmål.

– LTTE tilpligtes at betale de omkostninger, som Rådet har afholdt i første instans og i forbindelse med nærværende appel.

17 LTTE har nedlagt følgende påstande:

– Den af Rådet iværksatte appel forkastes.

– Den appellerede dom stadfæstes.

– Rådet tilpligtes at betale de omkostninger, som er blevet afholdt i forbindelse med nærværende appel, og den appellerede dom stadfæstes med hensyn til idømmelsen af Rådet til at betale sagsomkostningerne i forbindelse med sagen for Retten.

18 Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Det Forenede Kongerige og Europa-Kommissionen har interveneret til støtte for Rådets påstande.

Om appellen

Om det første anbringende

Parternes argumenter

19 Med sit første anbringende har Rådet, støttet af Det Forenede Kongeriges regering, foreholdt Retten i den appellerede doms præmis 141 og 146-148 at have fastslået, at Rådet i begrundelsen til de omtvistede retsakter skulle have godtgjort, at det havde kontrolleret, om den indiske retsorden indeholdt en beskyttelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, som svarede til den på EU-plan sikrede beskyttelse. Samtidig med, at Rådet har erkendt, at kontrollen med, at en sådan beskyttelse foreligger, påhviler Rådet, når det ligesom i det foreliggende tilfælde støtter sig på en afgørelse hidrørende fra en myndighed i et tredjeland, har det gjort gældende, at fælles holdning 2001/931 ikke pålægger det at indsætte en begrundelse vedrørende denne kontrol.

20 Rådet er af den opfattelse, at selv om det antages, at det er forpligtet til at redegøre for, at de gældende procedurer i et tredjeland for så vidt angår retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse omfatter garantier, som svarer til de i EU-retten sikrede garantier, kan det ikke foreholdes at have foretaget denne redegørelse i sit svarskrift snarere end i begrundelsen til de omtvistede retsakter. For så vidt som tredjelandet kan finde, at en kommentar, der er indeholdt i denne begrundelse, og som vedrører spørgsmålet om, hvorvidt tredjelandet overholder retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, udgør et indgreb i dets indre anliggender, forhindrer den af Retten krævede

begrundelse Rådet i at støtte sig på tredjelandes afgørelser. Situationen ville være anderledes, hvis Rådet kunne fremsætte sine bemærkninger om det pågældende tredjelands retssystem i sine skriftlige indlæg for Unionens retsinstanser, hvor indlæggene er omfattet af en vis fortrolighed.

21 LTTE har bestridt denne argumentation.

Domstolens bemærkninger

22 Med henblik på at træffe afgørelse om dette anbringende skal det indledningsvis bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 125-136 med rette fortolkede begrebet »kompetent myndighed« som omhandlet i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 således, at det ikke er begrænset til medlemsstaternes myndigheder, men i princippet ligeledes kan omfatte tredjelandes myndigheder.

23 Denne fortolkning, der i øvrigt ikke er bestridt af parterne i forbindelse med nærværende appelsag, er nemlig begrundet dels i lyset af ordlyden af artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931, der ikke begrænser begrebet »kompetent myndighed« til medlemsstaternes myndigheder, dels i lyset af formålet med denne fælles holdning, som er blevet vedtaget med henblik på at gennemføre FN's Sikkerhedsråds resolution 1373(2001), med hvilken det tilsigtes at intensivere bekæmpelsen af terrorisme på verdensplan gennem et systematisk og tæt samarbejde mellem samtlige stater.

24 Når dette er sagt, er det ligeledes med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 139 i det væsentlige fastslog, at det påhviler Rådet at kontrollere, inden det støtter sig på en afgørelse fra en myndighed i et tredjeland, om denne afgørelse er blevet truffet under overholdelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse.

25 Domstolen har nemlig gentagne gange fastslået, at Rådet, når det vedtager restriktive foranstaltninger, er forpligtet til at iagttage de grundlæggende rettigheder, der udgør en integrerende del af Unionens retsorden, og som bl.a. omfatter overholdelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse (jf. i denne retning dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 97 og 98, og af 28.11.2013, Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, præmis 65 og 66).

26 I denne henseende følger den nødvendighed af at foretage den i nærværende doms præmis 24 beskrevne kontrol, som Rådet udtrykkeligt har anerkendt i forbindelse med nærværende appel, bl.a. af formålet med det i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 fastsatte krav om, at den oprindelige opførelse af en person eller enhed på den omtvistede liste skal være støttet på en afgørelse truffet af en kompetent myndighed. Formålet med dette krav er nemlig at beskytte de berørte personer eller enheder ved at sikre, at den oprindelige opførelse af dem på denne liste alene sker på et tilstrækkeligt solidt faktuelt grundlag (jf. i denne retning dom af 15.11.2012, Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa, C-539/10 P og C-550/10 P, EU:C:2012:711, præmis 68). Dette formål kan imidlertid kun opfyldes, hvis de afgørelser fra tredjelande, hvorpå Rådet støtter de oprindelige opførelser af personer eller enheder på den omtvistede liste, træffes under overholdelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse.

27 Denne konklusion bekræftes desuden af punkt 4 i det dokument, der har overskriften »Working methods of the Working Party on implementation of Common Position 2001/931 on the application of specific measures to combat terrorism« (arbejdsmetoder for arbejdsgruppen vedrørende gennemførelse af fælles holdning 2001/931 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme), og som er indeholdt i bilag II til Rådets dok. 10826/1/07 REV 1 af 28. juni 2007, hvoraf det fremgår, at når Rådet støtter sig på en opfordring fra et tredjeland med henblik på at begrunde opførelsen af en person eller enhed på den omtvistede liste, kontrollerer det, at denne opfordring overholder menneskerettighederne, herunder adgangen til effektive retsmidler og adgangen til en upartisk domstol.

28 For så vidt som Rådet har bestridt, at det i begrundelsen til de omtvistede retsakter er nødvendigt med en begrundelse, der bekræfter, at Rådet har kontrolleret, om de indiske myndigheders afgørelse var blevet truffet under overholdelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, skal det bemærkes, at Rettens vurdering af, hvorvidt begrundelsen er tilstrækkelig, er undergivet Domstolens prøvelse i forbindelse med en appel (dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 140 og den deri nævnte retspraksis).

29 Forpligtelsen til at begrunde en bebyrdende retsakt – hvilken forpligtelse er en nødvendig følge af princippet om retten til forsvar – har for det første til formål at give den berørte part oplysninger, der er tilstrækkelige til, at det kan afgøres, om der er grundlag for retsakten, eller om den muligvis er behæftet med en sådan mangel, at dens gyldighed kan anfægtes for Unionens retsinstanser, og for det andet at gøre det muligt for disse retsinstanser at efterprøve retsaktens lovlighed (dom af 18.2.2016, Rådet mod Bank Mellat, C-176/13 P, EU:C:2016:96, præmis 74, og af 21.4.2016, Rådet mod Bank Saderat Iran, C-200/13 P, EU:C:2016:284, præmis 70).

30 Begrundelsen til en sådan retsakt skal således under alle omstændigheder indeholde en redegørelse for de faktiske omstændigheder og retlige betragtninger, der har været afgørende for denne retsakts systematik (jf. i denne retning dom af 11.1.2007, Technische Glaswerke Ilmenau mod Kommissionen, C-404/04 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2007:6, præmis 30, af 1.7.2008, Chronopost og La Poste mod UFEX m.fl., C-341/06 P og C-342/06 P, EU:C:2008:375, præmis 96, og af 10.7.2008, Bertelsmann og Sony Corporation of America mod Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, præmis 169).

31 Henset til det i denne doms præmis 26 anførte formål med kravet om, at den oprindelige opførelse af en person eller en enhed på den omtvistede liste skal være støttet på en afgørelse truffet af en kompetent myndighed, skal det bemærkes, at når Rådet støtter denne opførelse på en afgørelse fra et tredjeland, er garantien for, at denne afgørelse er blevet truffet under overholdelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsprøvelse, af afgørende betydning for systematikken i den nævnte opførelse og de efterfølgende afgørelser om indefrysning af midler. Rådet er derfor forpligtet til i begrundelsen vedrørende disse afgørelser at fremlægge de oplysninger, der gør det muligt at lægge til grund, at det har overholdt disse rettigheder.

32 Denne konklusion drages ikke i tvivl af den argumentation fra Rådet, som er anført i nærværende doms præmis 20.

33 Begrundelsespligten har nemlig til formål at gøre det muligt for den berørte person at afgøre på grundlag af et fuldt kendskab til sagen, om sagen bør prøves af de kompetente retter (jf. i denne retning dom af 4.6.2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, præmis 53, og af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 100). Med henblik herpå er det tilstrækkeligt, at Rådet i begrundelsen til en afgørelse om indefrysning af midler kortfattet redegør for grundene til, at det er af den opfattelse, at den afgørelse fra et tredjeland, som det agter at støtte sig på, er blevet truffet under overholdelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse.

34 Da Rådet kun kan støtte sig på en afgørelse fra et tredjeland, der overholder retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, kan en begrundelse som den, der er beskrevet i den foregående præmis, ikke udgøre et indgreb i det pågældende tredjelands indre anliggender.

35 Henset til den i nærværende doms præmis 33 anførte retspraksis kan Rådets argument, hvorefter det skal have ret til at fremsætte sine bemærkninger til det pågældende tredjelands retssystem i sine indlæg for Unionens retsinstanser, og ikke i begrundelsen til afgørelserne om indefrysning af midler, heller ikke tiltrædes.

36 I det foreliggende tilfælde bemærkes, således som Retten anførte i den appellerede doms præmis 141 og 145, at begrundelsen til gennemførelsesforordning nr. 83/2011, nr. 687/2011, nr. 1375/2011, nr. 542/2012, nr. 1169/2012, nr. 714/2013 og nr. 125/2014 indskrænker sig til at konstatere, at den indiske regering forbød LTTE i 1992 i henhold til Unlawful Activities Act 1967 og efterfølgende opførte enheden på den liste over terrororganisationer, der er indeholdt i bilaget til Unlawful Activities Prevention (Amendment) Act 2004. Begrundelsen til gennemførelsesforordning nr. 790/2014 begrænser sig til at supplere denne konstatering ved at angive, at section 36 og 37 i lov af 1967 om ulovlige aktiviteter indeholder bestemmelser om klage over og fornyet gennemgang af den indiske liste over personer og enheder, som er omfattet af restriktive foranstaltninger, at den afgørelse, hvorved LTTE blev forbudt i sin egenskab af ulovlig forening, gennemgås med jævne mellemrum af den indiske indenrigsminister, at den sidste fornyede gennemgang fandt sted den 14. maj 2012, og at udpegelsen af LTTE som enhed involveret i terrorhandlinger – som følge af en fornyet gennemgang foretaget af den i medfør af lov af 1967 om ulovlige aktiviteter oprettede domstol – blev bekræftet af den indiske indenrigsminister den 11. december 2012.

37 Hverken gennemførelsesforordning nr. 83/2011, nr. 687/2011, nr. 1375/2011, nr. 542/2012, nr. 1169/2012, nr. 714/2013 og nr. 125/2014 eller gennemførelsesforordning nr. 790/2014 indeholder noget forhold, der kan gøre det muligt at fastslå, at Rådet kontrollerede, om de indiske myndigheders afgørelse var blevet truffet under overholdelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse. Begrundelsen til disse forordninger gør det derfor ikke muligt at vide, om Rådet har opfyldt den kontrolforpligtelse, som påhvilede det i denne henseende.

38 Følgelig er det med føje, at Retten bl.a. i den appellerede doms præmis 142, 146, 147 og 149 fastslog, at de omtvistede retsakter var utilstrækkeligt begrundet.

39 Det første appelanbringende bør derfor forkastes.

Om det andet anbringende

Parternes argumenter

40 Med sit andet anbringende, der bl.a. vedrører den appellerede doms præmis 173, 175, 186-189, 198, 202-204, 212, 213 og 225, har Rådet for det første gjort gældende, at den nævnte dom hviler på en urigtig forudsætning om, at Rådet med jævne mellemrum skal give nye begrundelser for at opretholde LTTE på den omtvistede liste. Da de nationale afgørelser, som begrundede den oprindelige opførelse af LTTE på denne liste, ikke var blevet annulleret eller trukket tilbage, og da der ikke forelå andre forhold, der talte for, at disse skulle fjernes fra den nævnte liste, havde Rådet ret til opretholde LTTE på den omtvistede liste alene på grundlag af de nationale afgørelser, der havde begrundet den oprindelige opførelse af denne enhed på listen.

41 For det andet har Rådet gjort gældende, at Retten med urette afviste at anvende oplysninger hidrørende fra offentlige kilder med henblik på de periodiske fornyede gennemgange. Rådet er af den opfattelse, at det i denne henseende skal kunne støtte sig på andre forhold end nationale afgørelser, for så vidt som der ofte ikke foreligger nogen national afgørelse truffet efter den oprindelige opførelse af en person eller enhed på den omtvistede liste. Rettens ræsonnement er i strid med det formål om bekæmpelse af terrorisme, som er omhandlet i fælles holdning 2001/931.

42 Kommissionen og de medlemsstater, som har været parter i sagen for Domstolen, har støttet Rådets argumentation, idet de bl.a. har fremhævet den sondring, der foretages i fælles holdning 2001/931, mellem på den ene side den i denne fælles holdnings artikel 1, stk. 4, omhandlede oprindelige opførelse af en enhed på den omtvistede liste og på den anden side de efterfølgende fornyede gennemgange, der er fastsat i artikel 1, stk. 6, i den nævnte fælles holdning.

43 LTTE er derimod af den opfattelse, at Retten med rette fastslog, at såfremt Rådet vælger at angive en ny begrundelse for opretholdelsen af enheden på den omtvistede liste, skal denne begrundelse være udledt af nationale afgørelser som omhandlet i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931, og ikke af pressen eller internettet. Rådets anbringende om, at det kan anvende offentlige oplysninger til at begrunde opretholdelsen af opførelsen på den omtvistede liste, er i strid med den tostrengede ordning, der er indført ved fælles holdning 2001/931, og med dom af 15. november 2012, Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa (C-539/10 P og C-550/10 P, EU:C:2012:711).

Domstolens bemærkninger

44 Det andet appelanbringende vedrører de betingelser, hvorunder Rådet i forbindelse med den fornyede gennemgang af opførelsen af en person eller enhed på den omtvistede liste, som påhviler det i medfør af artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931, kan opretholde denne person eller enhed på den nævnte liste. Med henblik på at fastlægge disse betingelser skal artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931 fortolkes under hensyntagen til bl.a. dens sammenhæng med den nævnte fælles holdnings artikel 1, stk. 4, som regulerer betingelserne for den oprindelige opførelse af den pågældende person eller enhed på den nævnte liste.

45 Hvad angår de oprindelige afgørelser om indefrysning af midler har Domstolen fastslået, at ordlyden af artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 henviser til den afgørelse, som er truffet af en national myndighed, ved at kræve, at der foreligger præcise oplysninger eller forhold, som viser, at der er truffet en sådan afgørelse. Det tilsigtes med dette krav at sikre, at når Unionen ikke har midler til selv at udføre efterforskning vedrørende en persons eller en enheds involvering i terrorhandlinger, bliver Rådets afgørelse om den oprindelige opførelse af den ene eller den anden på den omtvistede liste truffet på et tilstrækkeligt faktuelt grundlag, der gør det muligt for Rådet at fastslå tilstedeværelsen af en fare for, at den berørte person eller enhed i mangel af vedtagelsen af hæmmende foranstaltninger vil fortsætte sin involvering i terroraktiviteter (jf. i denne retning dom af 15.11.2012, Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa, C-539/10 P og C-550/10 P, EU:C:2012:711, præmis 69, 79 og 81).

46 Hvad derimod angår de efterfølgende afgørelser om indefrysning af midler fremgår det af Domstolens praksis, at det spørgsmål, som har betydning ved undersøgelsen af opretholdelsen af en person eller en enhed på den omtvistede liste, er, hvorvidt den faktuelle situation har ændret sig på en sådan måde siden opførelsen af denne person eller denne enhed på listen eller siden den foregående fornyede gennemgang, at den ikke længere tillader at drage den samme konklusion angående personens eller enhedens involvering i terroraktiviteter (dom af 15.11.2012, Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa, C-539/10 P og C-550/10 P, EU:C:2012:711, præmis 82).

47 I det foreliggende tilfælde fastslog Retten i den appellerede doms præmis 173 og 202, at listen over de terrorhandlinger, som LTTE angiveligt skulle have begået siden 2005, og som er indeholdt i begrundelsen til de omtvistede retsakter, har haft en afgørende betydning for Rådets opretholdelse af indefrysningen af LTTE's midler. I den appellerede doms præmis 187 og 204 fastslog Retten, at enhver henvisning til en ny terrorhandling, som Rådet indfører i sin begrundelse i forbindelse med en fornyet gennemgang i henhold til artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931, skal have været genstand for en prøvelse og en national afgørelse truffet af en kompetent myndighed. Idet Retten bl.a. i den appellerede doms præmis 186 og 207 fastslog, at Rådet ikke havde støttet sine påstande vedrørende de terrorhandlinger, som LTTE angiveligt havde begået siden 2005, på sådanne afgørelser, men på oplysninger, som det havde fået fra pressen og internettet, annullerede den derfor de omtvistede retsakter.

– Om det andet anbringendes første led

48 Med det andet anbringendes første led har Rådet gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, da den fastslog, at Rådet regelmæssigt skulle fremlægge nye begrundelser for at opretholde LTTE på den omtvistede liste, og at Rådet, eftersom der ikke forelå forhold, der talte for at fjerne denne enhed fra listen, ikke kunne opretholde enheden på den nævnte liste alene på grundlag af de nationale afgørelser, som begrundede den oprindelige opførelse af LTTE.

49 Det fremgår af behandlingen af det første anbringende, at Retten med rette fastslog, at de omtvistede retsakter ikke er tilstrækkeligt begrundet med hensyn til garantien for, at de indiske myndigheders afgørelse blev truffet under overholdelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse. Det andet anbringendes første led er derfor irrelevant, for så vidt som det vedrører de indiske myndigheders afgørelse.

50 For så vidt som det andet appelanbringendes første led vedrører Det Forenede Kongeriges afgørelser, skal det bemærkes, således som det bl.a. fremgår af den appellerede doms præmis 196, at Retten i det mindste implicit fastslog, at disse afgørelser ikke i sig selv udgjorde et tilstrækkeligt grundlag for at opretholde LTTE på den omtvistede liste.

51 Det skal i denne henseende bemærkes, at det fremgår af den retspraksis, der er anført i nærværende doms præmis 46, at Rådet i forbindelse med en fornyet gennemgang i henhold til artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931 kan opretholde den pågældende person eller enhed på den omtvistede liste, hvis det konkluderer, at risikoen for, at denne er involveret i terrorhandlinger, der begrundede dennes oprindelige opførelse på listen, fortsat foreligger. Opretholdelsen af en person eller en enhed på den omtvistede liste udgør således i det væsentlige en forlængelse af den oprindelige opførelse.

52 I forbindelse med kontrollen af, om risikoen for den pågældende persons eller enheds involvering i terroraktiviteter fortsat foreligger, skal der tages behørigt hensyn til den videre skæbne for den nationale afgørelse, der har tjent som grundlag for den oprindelige opførelse af denne person eller denne enhed på den omtvistede liste, navnlig om denne nationale afgørelse bliver ophævet eller trukket tilbage som følge af nye faktiske omstændigheder eller forhold eller som følge af, at den kompetente nationale myndigheds vurdering har ændret sig.

53 Når dette er sagt, forholder det sig i det foreliggende tilfælde således, at spørgsmålet opstår, om opretholdelsen af den nationale afgørelse, der har tjent som grundlag for den oprindelige opførelse på den omtvistede liste, i sig selv er tilstrækkelig til at opretholde den pågældende person eller enhed på denne liste.

54 I denne henseende bemærkes, at såfremt den omstændighed alene, at den nationale afgørelse, der har tjent som grundlag for den oprindelige opførelse, fortsat er gældende, i lyset af den forløbne tid og udviklingen af de faktiske omstændigheder i den konkrete sag ikke længere gør det muligt at fastslå, at der fortsat består en risiko for, at den pågældende person eller enhed er involveret i terroraktiviteter, er Rådet forpligtet til at støtte opretholdelsen af denne person eller enhed på listen på en ajourført vurdering af situationen, idet det herved skal tage hensyn til de seneste faktiske forhold, der godtgør, at risikoen fortsat foreligger (jf. analogt dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 156).

55 I det foreliggende tilfælde er der gået lang tid mellem vedtagelsen i 2001 af Det Forenede Kongeriges afgørelser, der tjente som grundlag for den oprindelige opførelse af LTTE på den omtvistede liste, opførelsen, der fandt sted i 2006, og vedtagelsen af de omtvistede retsakter i perioden mellem 2011 og 2014. Endvidere har LTTE, således som Rådet har anført i begrundelsen til de omtvistede retsakter, lidt et militært nederlag, der blev annonceret af Sri Lankas regering i maj 2009, og som i betydelig grad har svækket denne organisation. Rådet var derfor forpligtet til at støtte opretholdelsen af LTTE på denne liste på nyere forhold, der godtgjorde, at risikoen for LTTE's involvering i terroraktiviteter

fortsat bestod. I modsætning til det af Rådet anførte, begik Retten derfor ikke nogen retlig fejl, da den – i det mindste implicit – fastslog, at Det Forenede Kongeriges afgørelser ikke i sig selv udgjorde et tilstrækkeligt grundlag med henblik på at støtte de omtvistede retsakter.

56 Det andet appelanbringendes første led bør derfor forkastes.

– Om det andet anbringendes andet led

57 Hvad angår det andet anbringendes andet led har Rådet gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, da den bl.a. i den appellerede doms præmis 187-189, 202-204 og 225 fastslog, at Rådet udelukkende skulle støtte sig på oplysninger, der var indeholdt i afgørelser fra kompetente nationale myndigheder, med henblik på at opretholde en person eller enhed på den omtvistede liste, og at Rådet havde tilsidesat såvel artikel 1 i fælles holdning 2001/931 som sin begrundelsespligt ved i den foreliggende sag at støtte sig på oplysninger hidrørende fra pressen og internettet.

58 Hvad for det første angår artikel 1 i fælles holdning 2001/931 skal det indledningsvis bemærkes, at der i denne artikel sondres mellem på den ene side den i denne artikels stk. 4 omhandlede oprindelige opførelse af en person eller enhed på den omtvistede liste og på den anden side den i artiklens stk. 6 omhandlede opretholdelse på denne liste af en person eller enhed, der allerede er opført herpå.

59 I overensstemmelse med artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 forudsætter den oprindelige opførelse af en person eller enhed på den omtvistede liste, at der foreligger en national afgørelse, som hidrører fra en kompetent myndighed, eller en afgørelse fra FN's Sikkerhedsråd, hvorved der er beordret sanktioner.

60 En sådan betingelse er derimod ikke fastsat i denne fælles holdnings artikel 1, stk. 6, hvoraf det fremgår, at »[n]avnene 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.«

61 Denne sondring forklares ved den omstændighed, at opretholdelsen af en person eller enhed på den omtvistede liste, således som det er blevet anført i nærværende doms præmis 51, i det væsentlige udgør en forlængelse af den oprindelige opførelse, og at den derfor forudsætter, at risikoen for den pågældende persons eller enheds involvering i terroraktiviteter fortsat består, således som denne risiko oprindeligt blev fastslået af Rådet på grundlag af den nationale afgørelse, der tjente som grundlag for denne oprindelige opførelse.

62 Skønt artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931 således kræver, at Rådet mindst en gang hvert halve år foretager »en fornyet gennemgang« for at sikre, at det fortsat er begrundet at »opretholde« en person eller enhed, der allerede er blevet opført på denne liste, på listen på grundlag af en national afgørelse truffet af en kompetent myndighed, opstiller bestemmelsen imidlertid ikke et krav om, at ethvert nyt forhold, som Rådet har påberåbt sig med henblik på at begrunde opretholdelsen af den pågældende person eller enhed på den omtvistede liste, har været genstand for en national afgørelse truffet af en kompetent myndighed efter den afgørelse, der tjente som grundlag for den oprindelige opførelse. Ved at opstille et sådant krav overførte Retten det krav om en sådan afgørelse, der er fastsat i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 alene med henblik på den oprindelige opførelse af en person eller enhed på den nævnte liste, til den fornyede gennemgang, der påhviler Rådet i henhold til artikel 1, stk. 6, i denne fælles holdning. Herved tilsidesatte Retten den sondring, der foreligger mellem den oprindelige opførelse af en person eller enhed på den omtvistede liste og den efterfølgende afgørelse, som består i at opretholde den pågældende person eller enhed på denne liste.

63 Det skal dernæst fastslås, at den af Retten anlagte fortolkning af artikel 1 i fælles holdning 2001/931 i det mindste implicit er støttet på den betragtning, hvorefter det enten forholder sig således, at de kompetente nationale myndigheder regelmæssigt vedtager afgørelser, der kan tjene som grundlag for den fornyede gennemgang, der påhviler Rådet i henhold til artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931, eller at Rådet råder over en mulighed for at anmode disse myndigheder om at vedtage sådanne afgørelser, såfremt der skulle opstå behov herfor.

64 Sidstnævnte betragtning finder imidlertid ingen støtte i EU-retten.

65 I denne henseende bemærkes for det første, at den af Retten i den appellerede doms præmis 210 og 211 anførte omstændighed, at medlemsstaterne underretter Rådet om de afgørelser, som deres kompetente myndigheder træffer, og fremsender disse afgørelser til det, ikke indebærer, at disse myndigheder er forpligtet til regelmæssigt eller i det mindste, såfremt der skulle opstå behov herfor, at træffe afgørelser, der kan tjene som grundlag for disse fornyede gennemgange.

66 I modsætning til det, som Retten fastslog i den appellerede doms præmis 213, forholder det sig for det andet således, at når der ikke foreligger noget specifikt grundlag i forbindelse med det system med restriktive foranstaltninger, som er indført ved fælles holdning 2001/931, giver det princip om loyalt samarbejde, der er sikret ved artikel 4, stk. 3, TEU, ikke Rådet beføjelse til at forpligte medlemsstaternes kompetente myndigheder til, såfremt der skulle opstå behov herfor, at træffe nationale afgørelser, der kan tjene som grundlag for den fornyede gennemgang, der påhviler Rådet i henhold til artikel 1, stk. 6, i denne fælles holdning.

67 Det skal tværtimod bemærkes, at dette system ikke fastsætter nogen mekanisme, der kan gøre det muligt for Rådet, såfremt der skulle opstå behov herfor, at råde over nationale afgørelser, som er truffet efter den oprindelige opførelse af den pågældende person eller enhed på den omtvistede liste, med henblik på at foretage den fornyede gennemgang, der påhviler det i henhold til artikel 1, stk. 6, i den nævnte fælles holdning, og i forbindelse med hvilken Rådet er forpligtet til at kontrollere, om risikoen for denne persons eller denne enheds involvering i terroraktiviteter fortsat består. Når der ikke foreligger et sådant system, kan det ikke antages, at dette system kræver af Rådet kun at foretage denne fornyede gennemgang på grundlag af sådanne nationale afgørelser, idet de midler, som Rådet råder over i denne henseende, ville blive unødigt begrænset.

68 Endelig skal det fastslås, at i modsætning til det, som Retten fastslog i bl.a. den appellerede doms præmis 187 og 210, kan dens fortolkning af artikel 1 i fælles holdning 2001/931 heller ikke begrundes i behovet for at beskytte de pågældende personer eller enheder.

69 I denne henseende skal det bemærkes, at for så vidt angår den oprindelige opførelse på den omtvistede liste er den pågældende person eller enhed bl.a. beskyttet gennem muligheden for at påklage de nationale afgørelser, der har tjent som grundlag for denne opførelse, til de nationale domstole, og for at anlægge sag ved Unionens retsinstanser til prøvelse af selve opførelsen.

70 Hvad angår de efterfølgende afgørelser om indefrysning af midler er den pågældende person eller enhed bl.a. beskyttet derved, at de har mulighed for at anlægge søgsmål til prøvelse af disse ved Unionens retsinstanser. De sidstnævnte skal navnlig efterprøve, om den i artikel 296 TEUF fastsatte begrundelsespligt for det første er overholdt, og dermed om den anførte begrundelse er tilstrækkeligt præcis og konkret, og for det andet om denne begrundelse er understøttet (jf. analogt dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 118 og 119, og af 28.11.2013, Rådet mod Fulmen og Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, præmis 64).

71 I denne sammenhæng skal det præciseres, at den pågældende person eller enhed i forbindelse med det søgsmål, vedkommende anlægger til prøvelse af sin opførelse på den omtvistede liste, kan bestride samtlige de forhold, hvorpå Rådet støtter sig med henblik på at godtgøre, at risikoen for den

pågældendes involvering i terroraktiviteter fortsat består, uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt disse forhold hidrører fra en national afgørelse truffet af en kompetent myndighed eller fra andre kilder. I tilfælde af indsigelse tilkommer det Rådet at godtgøre, at de påståede omstændigheder er velbegrundet, og Unionens retsinstanser at efterprøve den materielle rigtighed heraf (jf. analogt dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 121 og 124, og af 28.11.2013, Rådet mod Fulmen og Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, præmis 66 og 69).

72 Det følger heraf, at Retten begik en retlig fejl, da den fastslog, at Rådet havde tilsidesat artikel 1 i fælles holdning 2001/931 ved i begrundelsen til de omtvistede retsakter at støtte sig på forhold, der hidrørte fra andre kilder end nationale afgørelser vedtaget af kompetente myndigheder.

73 Hvad for det andet angår den af Retten konstaterede tilsidesættelse af begrundelsespligten fremgår det bl.a. af den appellerede doms præmis 225, at Retten udelukkende baserede sig på den omstændighed, at der for så vidt angår den i begrundelsen til de omtvistede retsakter indeholdte liste over terrorhandlinger, som LTTE angiveligt har begået siden 2005, ikke er nogen henvisning til nationale afgørelser hidrørende fra kompetente myndigheder. Rettens konstatering af en tilsidesættelse af begrundelsespligten udgør således den direkte følge af konstateringen af, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 1 i fælles holdning 2001/931, om hvilken det er blevet fastslået, at den er behæftet med en retlig fejl.

74 Følgelig bevirker den retlige fejl, som Retten begik ved sin fortolkning af denne artikel 1, at Rettens konstatering af, at Rådet tilsidesatte sin begrundelsespligt, ligeledes er behæftet med en retlig fejl.

75 Det skal imidlertid bemærkes, at såfremt begrundelsen i en afgørelse afsagt af Retten indeholder en tilsidesættelse af EU-retten, men denne afgørelses konklusion er begrundet af andre retlige grunde, bevirker en sådan tilsidesættelse ikke, at denne afgørelse skal ophæves, men at begrundelsen skal ændres (jf. i denne retning dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 150, og af 5.3.2015, Kommissionen m.fl. mod Versalis m.fl., C-93/13 P og C-123/13 P, EU:C:2015:150, præmis 102 og den deri nævnte retspraksis).

76 Dette er tilfældet i den foreliggende sag.

77 Som anført af Retten i den appellerede doms præmis 167, har Rådet nemlig i begrundelsen til de omtvistede retsakter henvist til LTTE's militære nederlag, som blev annonceret af Sri Lankas regering i maj 2009, idet Rådet fandt, at »while [this] military defeat […] has significantly weakened [LTTE's] structure, the likely intention of the organisation is to continue terrorist attacks in Sri-Lanka«.

78 Hvad angår de forhold, hvorpå Rådet har støttet denne vurdering, er det eneste forhold, som Retten har anført i den appellerede dom, den i begrundelsen for de omtvistede retsakter indeholdte liste over de terrorhandlinger, som LTTE angiveligt havde begået siden 2005. Således som det fremgår af den nævnte doms præmis 168, strækker den periode, som denne liste dækker, sig ifølge de anfægtede retsakter indtil april 2009 eller juni 2010. Det fremgår i denne henseende af sagsakterne for Domstolen, at mens begrundelsen til den første og den anden omtvistede gennemførelsesforordning, nemlig gennemførelsesforordning nr. 83/2011 og nr. 687/2011 (herefter samlet »den første og den anden omtvistede gennemførelsesforordning«), indeholdt en angivelse af tre angivelige terrorhandlinger, som LTTE angiveligt begik mellem den 27. april 2010 og den 12. juni 2010 og dermed efter deres militære nederlag i maj 2009, ændrede Rådet efterfølgende begrundelsen til de omtvistede retsakter ved at fjerne henvisningen til disse tre handlinger i begrundelsen til den tredje til den ottende omtvistede gennemførelsesforordning, dvs. gennemførelsesforordning nr. 1375/2011, nr. 542/2012, nr. 1169/2012, nr. 714/2013, nr. 125/2014 og nr. 790/2014 (herefter samlet »den tredje til den ottende omtvistede gennemførelsesforordning«). Den sidste terrorhandling, der er nævnt i begrundelsen til den tredje til den ottende omtvistede gennemførelsesforordning, fandt faktisk sted den

12. april 2009 og ligger dermed forud for dette militære nederlag. I sin skriftlige besvarelse af Rettens spørgsmål forklarede Rådet, at denne ændring udgjorde »en ajourføring« af begrundelsen til de omtvistede retsakter, der blev foretaget som følge af, at der var fremkommet nye oplysninger.

79 I mangel af enhver relevant indikation indeholder begrundelsen til den tredje til den ottende omtvistede gennemførelsesforordning således intet, der kan understøtte Rådets vurdering, hvorefter LTTE på trods af det nævnte militære nederlag formentlig havde til hensigt at fortsætte med terrorangreb i Sri Lanka. Henset til den omstændighed, at dette militære nederlag udgjorde en vigtig ændring af omstændighederne, der kunne rejse tvivl om, hvorvidt LTTE's involvering i terroraktiviteter fortsat bestod, skulle Rådet i den nævnte begrundelse have angivet de forhold, der kunne understøtte denne vurdering. Følgelig er den tredje til den ottende omtvistede gennemførelsesforordning utilstrækkeligt begrundet, hvilket kan føre til, at de kan annulleres.

80 Hvad angår den første og den anden omtvistede gennemførelsesforordning skal det fastslås, at Rådet ophævede og erstattede disse med de efterfølgende omtvistede gennemførelsesforordninger, samtidig med, at det som følge af opnåelsen af nye oplysninger ajourførte begrundelsen. Denne ajourføring førte til, at angivelsen af de tre påståede terrorhandlinger, som LTTE angiveligt skulle have begået mellem den 27. april 2010 og den 12. juni 2010, og dermed efter denne enheds militære nederlag, blev slettet. Rådet har desuden ikke henvist til angivelsen af disse tre angivelige terrorhandlinger i forbindelse med nærværende appel, selv om Domstolen stillede Rådet et spørgsmål om, hvorvidt de omtvistede retsakter var tilstrækkeligt begrundet for så vidt angår LTTE's sandsynlige hensigt om at fortsætte med terrorangreb i Sri Lanka på trods af deres militære nederlag i maj 2009. Følgelig er det åbenbart, at angivelsen af de tre angivelige terrorhandlinger under alle omstændigheder ikke kan gøre det muligt at fastslå, at begrundelsen for den første og den anden omtvistede gennemførelsesforordning var tilstrækkelig.

81 På denne baggrund skal den appellerede doms konklusion anses for at være begrundet med hensyn til samtlige omtvistede retsakter. Det andet appelanbringendes andet led bør derfor forkastes.

Om det tredje anbringende

Parternes argumenter

82 Med sit tredje anbringende har Rådet, støttet af Det Forenede Kongerige og Kommissionen, gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 177 og 205-208 begik en retlig fejl, idet den ikke fandt, at Det Forenede Kongeriges afgørelse af 2001 om at forbyde LTTE udgjorde et tilstrækkeligt grundlag for at opretholde LTTE på den omtvistede liste. Rådet er af den opfattelse, at Retten med urette fandt, at den omstændighed, at der i begrundelsen til de omtvistede retsakter ikke var anført noget forhold til støtte for denne afgørelse, forhindrede Rådet i at støtte sig på denne. I modsætning til det af Retten fastslåede skal denne ikke have kendskab til begrundelsen for den nævnte afgørelse, for så vidt som denne begrundelse ikke er underlagt EU-retsinstansernes efterprøvelse.

83 LTTE har bestridt denne argumentation.

Domstolens bemærkninger

84 Det bemærkes, at for så vidt som det tredje appelanbringende vedrører en retlig fejl, som Retten skulle have begået ved at fastslå, at Det Forenede Kongeriges afgørelse af 2001 om at forbyde LTTE ikke i sig selv udgjorde et tilstrækkeligt grundlag for at støtte de omtvistede retsakter, overlapper dette anbringende og det andet appelanbringendes første led delvist hinanden.

85 Uafhængigt af, om det af Rådet i forbindelse med dets tredje anbringende fremførte argument, hvorefter Retten med urette skulle have fastslået, at den omstændighed, at der i begrundelsen til de omtvistede retsakter ikke var anført noget forhold til støtte for denne afgørelse, forhindrede Rådet i at støtte sig på denne, er velbegrundet, skal det bemærkes, at det under alle omstændigheder fremgår af behandlingen af det andet appelanbringendes første led, at som følge af dels, at der er gået lang tid mellem vedtagelsen af Det Forenede Kongeriges afgørelser, der tjente som grundlag for den oprindelige opførelse af LTTE på den omtvistede liste, denne liste og vedtagelsen af de omtvistede retsakter, dels det militære nederlag i maj 2009 udgjorde Det Forenede Kongeriges afgørelse af 2001 om at forbyde LTTE ikke et tilstrækkeligt grundlag for at støtte de omtvistede retsakter.

86 Det tredje appelanbringende er følgelig irrelevant.

87 Da samtlige anførte anbringender er blevet forkastet, bør appellen forkastes.

Sagsomkostninger

88 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt appellen forkastes. Samme reglements artikel 138, der i medfør af reglementets artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, fastsætter i stk. 1, at det pålægges den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

89 Eftersom Rådets appel er blevet forkastet, bør Rådet i overensstemmelse med LTTE's påstande ud over at bære sine egne omkostninger pålægges at betale de af LTTE afholdte omkostninger.

90 Procesreglementets artikel 140, stk. 1, der i medfør af reglementets artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, fastsætter, at medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger.

91 I overensstemmelse med disse bestemmelser bør Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Det Forenede Kongerige og Kommissionen bære hver deres egne omkostninger.

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

1) **Appellen forkastes.**

2) **Rådet for Den Europæiske Union bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, som Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) har afholdt.**

3) **Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Europa-Kommissionen bærer hver deres egne omkostninger.**

Underskrifter