RETTENS DOM (Anden Udvidede Afdeling)

21. september 2005 *

I sag T-306/01,

Ahmed Ali Yusuf, Spånga (Sverige),

Al Barakaat International Foundation, Spånga,

ved advokaterne L. Silbersky og T. Olsson,

sagsøgere,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Vitsentzatos, I. Rådestad, E. Karlsson og M. Bishop, som befuldmægtigede,

og

* Processprog: svensk.

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved A. Van Solinge, J. Enegren og C. Brown, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgte,

støttet af:

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, først ved J. Collins, derefter ved R. Caudwell, som befuldmægtigede, sidstnævnte bistået af barrister S. Moore, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

angående først en påstand om annullation af dels Rådets forordning (EF) nr. 467/2001 af 6. marts 2001 om forbud mod udførsel af visse varer og tjenesteydelser til Afghanistan, om styrkelse af flyveforbuddet og om udvidelse af indefrysningen af midler og andre økonomiske ressourcer over for Taliban i Afghanistan og om ophævelse af forordning (EF) nr. 337/2000 (EFT L 67, s. 1), dels Kommissionens forordning (EF) nr. 2199/2001 af 12. november 2001 om fjerde ændring af forordning nr. 467/2001 (EFT L 295, s. 16), og derefter en påstand om annullation af Rådets forordning (EF) nr. 881/2002 af 27. maj 2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban, og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 467/2001 (EFT L 139, s. 9),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Anden Udvidede Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, N.J. Forwood, og dommerne J. Pirrung, P. Mengozzi, A.W.H. Meij og M. Vilaras,

justitssekretær: H. Jung,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. oktober 2003,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

1 I henhold til artikel 24, stk. 1, i De Forenede Nationers pagt, undertegnet i San Francisco (USA) den 26. juni 1945, overdrager medlemmerne af De Forenede Nationer (FN) »Sikkerhedsrådet hovedansvaret for opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed og er enige om, at Sikkerhedsrådet under udøvelsen af de pligter, som dette ansvar pålægger det, handler på deres vegne«.

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

3 I medfør af artikel 48, stk. 2, i De Forenede Nationers pagt skal Sikkerhedsrådets beslutninger til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed »gennemføres af medlemmerne af de Forenede Nationer direkte og ved skridt foretaget af dem i de pågældende mellemfolkelige institutioner, af hvilke de er medlemmer«.

4 Ifølge artikel 103 i de Forenede Nationers pagt går »[i] tilfælde af konflikt mellem de forpligtelser, der påhviler de Forenede Nationers medlemmer ifølge denne pagt, og deres forpligtelser ifølge enhver anden mellemfolkelig overenskomst [...] deres forpligtelser ifølge denne pagt forud for de sidstnævnte«.

5 Artikel 11, stk. 1, EU bestemmer:

»Unionen fastlægger og gennemfører en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der dækker alle områder inden for udenrigs- og sikkerhedspolitikken og har følgende mål:

— beskyttelse af Unionens fælles værdier, grundlæggende interesser, uafhængighed og integritet i overensstemmelse med principperne i De Forenede Nationers pagt

— styrkelse af Unionens sikkerhed i alle henseender

— bevarelse af freden og styrkelse af den internationale sikkerhed i overensstemmelse med principperne i De Forenede Nationers pagt [...]«

6 Artikel 301 EF bestemmer:

»Såfremt en fælles holdning eller en fælles aktion, der vedtages ifølge bestemmelserne om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i traktaten om Den Europæiske Union, tager sigte på en handling fra Fællesskabets side for helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske forbindelser med et eller flere tredjelande, træffer Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen de nødvendige hasteforanstaltninger.«

7 Artikel 60, stk. 1, EF bestemmer:

»Hvis en handling fra Fællesskabets side i de i artikel 301 omhandlede tilfælde skønnes nødvendig, kan Rådet efter fremgangsmåden i artikel 301 træffe de nødvendige hasteforanstaltninger med hensyn til kapitalbevægelser og betalinger over for de berørte tredjelande.«

8 Artikel 307, stk. 1, EF bestemmer:

»De rettigheder og forpligtelser, der følger af konventioner, som før den 1. januar 1958 eller før tiltrædelsesdatoen for tiltrædende medlemsstaters vedkommende er indgået mellem på den ene side en eller flere medlemsstater og på den anden side et eller flere tredjelande, berøres ikke af bestemmelserne i denne traktat.«

9 Endelig bestemmer artikel 308 EF:

»Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, og denne traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed passende forskrifter herom.«

Tvistens baggrund

10 Den 15. oktober 1999 vedtog De Forenede Nationers Sikkerhedsråd (herefter »Sikkerhedsrådet«) resolution 1267 (1999), hvorved det bl.a. fordømte den omstændighed, at terrorister fortsat modtages og trænes, og terrorhandlinger forberedes, på afghansk område, og bekræftede sin opfattelse af, at bekæmpelse af international terrorisme er afgørende for bevarelse af freden og styrkelse af den internationale sikkerhed, og beklagede, at Taliban fortsat gav Usama bin Laden ophold og tillod ham og personer med tilknytning til ham at lede et netværk af træningslejre for terrorister på det Talibankontrollerede område og benytte Afghanistan som base for at udføre internationale terroraktioner. I denne resolutions afsnit 2 krævede Sikkerhedsrådet, at Taliban straks overgav personen

ved navn Usama bin Laden til de kompetente myndigheder. Med henblik på at sikre overholdelsen af denne forpligtelse bestemmes det i afsnit 4, litra b), i resolution 1267 (1999), at alle stater bl.a. skal »[f]reeze funds and other financial resources, including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by the Taliban, or by any undertaking owned or controlled by the Taliban, as designated by the Committee established by paragraph 6 below, and ensure that neither they nor any other funds or financial resources so designated are made available, by their nationals or by any persons within their territory, to or for the benefit of the Taliban or any undertaking owned or controlled, directly or indirectly, by the Taliban, except as may be authorized by the Committee on a case-by-case basis on the grounds of humanitarian need«.

11 I afsnit 6 i resolution 1267 (1999) besluttede Sikkerhedsrådet i overensstemmelse med artikel 28 i dets foreløbige forretningsorden at oprette en komité under Sikkerhedsrådet, der skulle bestå af alle rådets medlemmer (herefter »sanktionskomitéen«) og bl.a. have til opgave at overvåge medlemsstaternes gennemførelse af de i afsnit 4 foreskrevne foranstaltninger, at identificere de midler eller andre økonomiske ressourcer, der er nævnt i afsnit 4, og behandle ansøgninger om undtagelser fra de i afsnit 4 foreskrevne foranstaltninger.

12 Da Rådet fandt, at det med henblik på at gennemføre denne resolution var nødvendigt med en handling fra Fællesskabets side, vedtog det den 15. november 1999 fælles holdning 1999/727/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Taliban (EFT L 294, s. 1). Artikel 2 i denne fælles holdning bestemmer, at midler og andre økonomiske ressourcer, som Taliban ejer i udlandet, blokeres på de betingelser, der er fastsat i FN's Sikkerhedsråds resolution 1267 (1999).

13 Den 14. februar 2000 vedtog Rådet på grundlag af artikel 60 EF og 301 EF forordning (EF) nr. 337/2000 om flyveforbud og indefrysning af midler og andre økonomiske ressourcer over for Taliban i Afghanistan (EFT L 43, s. 1).

14 Den 19. december vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1333 (2000), der bl.a. kræver, at Taliban efterlever resolution 1267 (1999), særlig ved at ophøre med at give ophold og træning til internationale terrorister og deres organisationer og udlevere Usama bin Laden til de kompetente myndigheder, for at han kan stilles for en dommer. Sikkerhedsrådet besluttede særlig at styrke det ved resolution 1267 (1999) indførte flyveforbud og den foreskrevne indefrysning af midler. I henhold til afsnit 8, litra c), i resolution 1333 (2000) skal alle stater således bl.a. »[...] freeze without delay funds and other financial assets of Usama bin Laden and individuals and entities associated with him as designated by the Committee, including those in the Al-Qaida organization, and including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by Usama bin Laden and individuals and entities associated with him, and to ensure that neither they nor any other funds or financial resources are made available, by their nationals or by any persons within their territory, directly or indirectly for the benefit of Usama bin Laden, his associates or any entities owned or controlled, directly or indirectly, by Usama bin Laden or individuals and entities associated with him including the Al-Qaida organization«.

15 I den samme bestemmelse pålagde Sikkerhedsrådet sanktionskomitéen på grundlag af oplysninger fra staterne og de regionale organisationer at føre en opdateret liste over personer og enheder, som det nævnte udvalg har udpeget som havende tilknytning til Usama bin Laden, herunder Al-Qaida-organisationen.

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

17 Da Rådet fandt, at en handling fra Fællesskabets side var påkrævet for at gennemføre denne resolution, vedtog det den 26. februar 2001 fælles holdning 2001/154/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Taliban og om ændring af fælles holdning 96/746/FUSP (EFT L 57, s. 1). Artikel 4 i denne fælles holdning bestemmer:

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

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

19 I henhold til tredje betragtning til denne forordning henhører de i resolution 1333 (2000) fastsatte »foranstaltninger [...] under traktatens anvendelsesområde, og navnlig for at undgå en fordrejning af konkurrencen er der behov for fællesskabslovgivning til at implementere Sikkerhedsrådets resolutioner for så vidt angår Fællesskabets område«.

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

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

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

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

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

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

23 Den 8. marts 2001 offentliggjorde sanktionskomitéen en første konsolideret liste over enheder og personer, der skulle omfattes af indefrysning af midler i henhold til Sikkerhedsrådets resolution 1267 (1999) og 1333 (2000) (jf. den nævnte komités meddelelse AFG/131 SC/7028 af 8.3.2001). Denne liste er efterfølgende blevet ændret og suppleret flere gange. Derfor har Kommissionen vedtaget flere forordninger i henhold til artikel 10 i forordning nr. 467/2001, hvorved den har ændret eller suppleret bilag I til den nævnte forordning.

24 Den 9. november 2001 offentliggjorde sanktionskomitéen et nyt tillæg til listen af 8. marts 2001, som bl.a. indeholdt navnene på den følgende enhed og de følgende tre personer:

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

— »Aden, Abdirisak; Skäftingebacken 8, 16367 Spånga, Sweden; DOB 01 June 1968«

— »Ali, Abdi Abdulaziz, Drabantvagen 21, 17750 Spånga, Sweden; DOB 01 January 1955«

— »Ali, Yusaf Ahmed, Hällbybybacken 15, 70 Spånga, Sweden; DOB: 20 November 1974«.

25 Ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2199/2001 af 12. november 2001 om fjerde ændring af forordning nr. 467/2001 (EFT L 295, s. 16) blev navnet på den omhandlede enhed og de omhandlede tre fysiske personer sammen med andre føjet til bilag I til nævnte forordning.

26 Den 16. januar 2002 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1390 (2002), der fastsætter de foranstaltninger, der skal pålægges Usama bin Laden, medlemmer af Al-Qaida-organisationen samt Taliban og andre personer, grupper, virksomheder og enheder med tilknytning til disse. Denne resolution bestemmer i det væsentlige i afsnit 1 og 2, at de ved afsnit 4, litra b), i resolution 1267 (1999) og ved afsnit 8, litra c), i resolution 1333 (2000) foreskrevne foranstaltninger, herunder indefrysningen af midler, skal opretholdes. I henhold til afsnit 3 i resolution 1390 (2002) skal Sikkerhedsrådet tage disse foranstaltninger op til revision 12 måneder efter deres vedtagelse og ved fristens udløb enten opretholde dem eller træffe beslutning om at forbedre dem.

27 Da Rådet fandt, at en handling fra Fællesskabets side var påkrævet for at gennemføre denne resolution, vedtog det den 27. maj 2002 fælles holdning 2002/402/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Usama bin Laden, medlemmer af Al-Qaida-organisationen og Taliban samt andre personer, grupper, virksomheder og enheder, der er knyttet til dem, og om ophævelse af fælles holdning 96/746, 1999/727, 2001/154 og 2001/771 (EFT L 139, s. 4). Artikel 3 i denne fælles holdning bestemmer bl.a., at indefrysningen af pengemidler og andre finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer over for de personer, grupper, virksomheder og enheder, der er opført på den liste, som sanktionskomitéen har opstillet i medfør af Sikkerhedsrådets resolution 1267 (1999) og 1333 (2000), skal opretholdes.

28 Den 27. maj 2002 vedtog Rådet på grundlag af artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF 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 nr. 467/2001 (EFT L 139, s. 9).

29 I henhold til fjerde betragtning til denne forordning »henhører [foranstaltningerne i henhold til bl.a. Sikkerhedsrådets resolution 1390 (2002)] under traktatens anvendelsesområde, og for bl.a. at undgå konkurrenceforvridning må Sikkerhedsrådets resolutioner gennemføres på Fællesskabets område ved hjælp af fællesskabslovgivning«.

30 Artikel 1 i forordning nr. 881/2002 definerer »midler« og »indefrysning af midler« med i det væsentlige samme ordvalg som artikel 1 i forordning nr. 467/2001.

31 Artikel 2 i forordning nr. 881/2002 bestemmer:

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

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

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

32 Bilag I til forordning nr. 881/2002 indeholder listen over personer, enheder og organer, der er omfattet af den indefrysning, der er foreskrevet i artikel 2. Listen omfatter bl.a. navnene på den følgende enhed og de følgende tre personer:

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

— »Aden, Adirisak, Skäftingebacken 8, 16367 Spånga, Sverige, født den 1.6.1968«

— »Ali, Abdi Abdulaziz, Drabantvägen 21, 17750 Spånga, Sverige, født den 1.1.1955«

— »Ali, Yusaf Ahmed, Hällbybybacken 15, 70 Spånga, Sverige, født den 20.11.1974«.

33 Den 26. august 2002 besluttede sanktionskomitéen at slette de personer, der var benævnt som »Abdi Abdulaziz Ali« og »Abdirisak Aden«, fra listen over personer, grupper og enheder, som er omfattet af indefrysningen af midler og andre økonomiske ressourcer.

34 Som følge heraf vedtog Kommissionen den 4. september 2002 forordning (EF) nr. 1580/2002 om anden ændring af Rådets forordning (EF) nr. 881/2002 (EFT L 237, s. 3).

35 I henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1580/2002 fjernes bl.a. de følgende personer fra listen i bilag I til forordning nr. 881/2002:

— »Ali, Abdi Abdulaziz, Drabantvägen 21, 17750 Spånga, Sverige, født den 1.1.1955«

— »Aden, Adirisak, Skäftingebacken 8, 16367 Spånga, Sverige, født den 1.6.1968«.

36 Den 20. december 2002 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1452 (2002), som havde til formål at gøre det lettere at overholde forpligtelserne i tilknytning til kampen mod terrorisme. I afsnit 1 i denne resolution er der angivet visse fravigelser og undtagelser fra den ved resolution 1267 (1999), 1333 (2000) og 1390 (2002) foreskrevne indefrysning af midler og økonomiske ressourcer, som staterne med forbehold af sanktionskomitéens godkendelse kan indrømme af humanitære grunde.

37 Den 17. januar 2003 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1455 (2003), som har til formål at forbedre gennemførelsen af de ved afsnit 4, litra b), i resolution 1267 (1999), afsnit 8, litra c), i resolution 1333 (2000) og i afsnit 1 og 2 i resolution 1390 (2002) foreskrevne foranstaltninger. I henhold til afsnit 2 i resolution 1455 (2003) skal disse foranstaltninger forbedres på ny efter 12 måneder eller tidligere, hvis der er anledning hertil.

38 Da Rådet fandt, at en handling fra Fællesskabets side var påkrævet for at gennemføre Sikkerhedsrådets resolution 1452 (2002), vedtog det den 27. februar 2003 fælles holdning 2003/140/FUSP om undtagelser fra de restriktive foranstaltninger, der blev indført ved fælles holdning 2002/402 (EUT L 53, s. 62). I henhold til artikel 1 i denne fælles holdning vil Det Europæiske Fællesskab ved gennemførelsen af foranstalt-

ningerne i artikel 3 i fælles holdning 2002/402 åbne mulighed for at gøre de undtagelser, som tillades i Sikkerhedsrådets resolution 1452 (2002).

39 Den 27. marts 2003 vedtog Rådet forordning (EF) nr. 561/2003 om ændring, for så vidt angår undtagelserne fra indefrysningen af midler og økonomiske ressourcer, af forordning nr. 881/2002 (EUT L 82, s. 1). I fjerde betragtning til denne forordning har Rådet anført, at det på baggrund af Sikkerhedsrådets resolution 1452 (2002) er nødvendigt at tilpasse de foranstaltninger, Fællesskabet har truffet.

40 Artikel 1 i forordning nr. 561/2003 bestemmer:

»Følgende artikel indsættes i forordning [...] nr. 881/2002:

»*Artikel 2a*

1. Artikel 2 finder ikke anvendelse på midler eller økonomiske ressourcer, hvis

a) en af medlemsstaternes kompetente myndigheder, som er anført i bilag II, på anmodning af en berørt fysisk eller juridisk person har besluttet, at disse midler eller økonomiske ressourcer:

i) er nødvendige for at afholde basale udgifter, herunder betaling af fødevarer, husleje eller renter og afdrag på bolig, medicin og lægebehandling, skat, forsikringspræmier og offentlige takster

ii) alene er tiltænkt betaling af et rimeligt honorar og godtgørelse af udgifter i forbindelse med juridisk bistand

iii) alene er tiltænkt betaling af afgifter eller gebyrer til rutinemæssig forvaltning af indefrosne midler eller økonomiske ressourcer, eller

iv) er nødvendige til afholdelse af ekstraordinære udgifter, og

b) denne beslutning er blevet meddelt sanktionskomitéen, og

c) i) sanktionskomitéen i tilfælde af en beslutning i henhold til litra a), nr. i), ii) eller iii), ikke inden for 48 timer efter anmeldelsen har gjort indsigelser, eller

ii) sanktionskomitéen i tilfælde af en beslutning i henhold til litra a), nr. iv), har godkendt den tiltænkte anvendelse.

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

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

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

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

[...]«

41 Den 19. maj 2003 vedtog Kommissionen forordning (EF) nr. 866/2003 om 18. ændring af Rådets forordning (EF) nr. 881/2002 (EUT L 124, s. 19). I henhold til denne forordnings artikel 1 og punkt 1 i bilaget hertil ændres bilag I til forordning (EF) nr. 881/2002 således, at »Ali, Yusaf Ahmed, Hällbybybacken 15, 70 Spånga, Sverige, født den 20.11.1974« under overskriften »Fysiske personer« erstattes med følgende:

»Ali Ahmed Yusaf (alias Ali Galoul), Krälingegränd 33, S-16362 Spånga, Sverige; født den 20.11.1974; fødested: Garbaharey, Somalia; nationalitet: svensk; pasnr.: svensk pas 1041635; nationalt identitetsnr.: 741120-1093.«

Retsforhandlinger og parternes påstande

42 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 10. december 2001, registreret under nr. T-306/01, har Abdirisak Aden, Abdulaziz Ali og Ahmed Yusuf samt Al Barakaat International Foundation (herefter »Al Barakaat«) i henhold til artikel 230 EF anlagt sag mod Rådet og Kommissionen og nedlagt følgende påstande:

— Forordning nr. 2199/2001 annulleres.

— Forordning nr. 467/2001 annulleres, subsidiært erklæres uanvendelig i henhold til artikel 241 EF.

— Retten træffer afgørelse om sagens omkostninger, der fastsættes senere.

43 I stævningen fremsatte sagsøgerne begæring om, at gennemførelsen af forordning nr. 2199/2001 blev udsat i henhold til artikel 243 EF.

44 Ved særskilt processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 10. december 2001 fremsatte sagsøgerne begæring om, at der i overensstemmelse med artikel 76a i Rettens procesreglement blev truffet afgørelse i henhold til en hasteprocedure. Efter at have hørt Rådet og Kommissionen traf Retten (Første Afdeling) den 22. januar 2002 beslutning om ikke at tage denne begæring til følge på grund af, at sagen rejser komplicerede og ømtålelige retlige spørgsmål.

45 Ved skrivelse af 24. januar 2002 fra Rettens Justitskontor underrettedes sagsøgerne om, at der ikke kunne tages stilling til begæringen om udsættelse af gennemførelsen af forordning nr. 2199/2001, idet begæringen ikke var blevet fremsat i et særskilt processkrift, som det kræves i henhold til bestemmelserne i procesreglementet. I samme skrivelse blev det dog anført, at det altid var muligt at fremsætte en senere begæring om foreløbige forholdsregler, hvor bestemmelserne i nævnte reglement er overholdt.

46 Rådet og Kommissionen har i deres svarskrifter, indleveret til Rettens Justitskontor den 19. februar 2002, nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

47 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 8. marts 2002 fremsatte sagsøgerne en begæring om foreløbige forholdsregler, hvorved de anmodede om, at gennemførelsen af forordning nr. 467/2001 og forordning nr. 2199/2001, for så vidt som de angår sagsøgerne, blev udsat, indtil der var afsagt dom i hovedsagen.

48 Rettens præsident hørte parterne i mødet den 22. marts 2002 under overværelse af Kongeriget Sverige, som var repræsenteret under mødet.

49 Ved kendelse af 7. maj 2002 (sag T-306/01 R, Aden m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 2387) afviste Rettens præsident at tage begæringen om foreløbige forholdsregler til følge med den begrundelse, at betingelsen om uopsættelighed ikke var opfyldt, og udsatte afgørelsen af omkostningsspørgsmålet.

50 Ved skrivelse af 27. juni 2002 fra Rettens Justitskontor er parterne blevet anmodet om at fremsætte deres bemærkninger om konsekvenserne af, at forordning nr. 467/2001 er blevet ophævet og er blevet afløst af forordning nr. 881/2002.

51 I deres bemærkninger, indleveret til Rettens Justitskontor den 29. juli 2002, har sagsøgerne erklæret, at de ændrer deres påstande, anbringender og argumenter således, at de herefter angår annullation af forordning nr. 881/2002 (herefter »den anfægtede forordning«), som er vedtaget under henvisning til Sikkerhedsrådets resolution 1390 (2002), hvorved sanktionerne mod sagsøgerne opretholdes. De har gjort opmærksom på, at den oprindelige påstand vedrørende forordning nr. 467/2001 bør anses for at være blevet uden genstand på grund af, at denne forordning er blevet ophævet ved den anfægtede forordning.

52 I sine bemærkninger indleveret til Rettens Justitskontor den 12. juli 2002 har Rådet anerkendt, at sagsøgerne er berettigede til at udvide eller ændre deres oprindeligt nedlagte påstande, således at de herefter angår annullation af den anfægtede forordning.

53 I sine bemærkninger indleveret til Rettens Justitskontor den 10. juli 2002 har Kommissionen, henset til, at retsvirkningerne af forordning nr. 2199/2001 videreføres ved den anfægtede forordning, erklæret ikke at have nogen indvendinger mod, at sagsøgerne ændrer deres påstande, således at de angår den sidstnævnte forordning.

54 Endvidere har Kommissionen anmodet Retten om i henhold til artikel 113 i Rettens procesreglement at fastslå, at søgsmålet er blevet uden genstand, for så vidt som det er rettet mod forordning nr. 2199/2001, og at det ikke længere er fornødent at træffe afgørelse for så vidt angår Kommissionen.

55 Herudover har Kommissionen i medfør af procesreglementets artikel 115, stk. 1, og artikel 116, stk. 6, anmodet om at få status som intervenient til støtte for de af Rådet nedlagte påstande. Kommissionen har dog erklæret, at den fastholder sin påstand om, at sagsøgerne tilpligtes at betale Kommissionens omkostninger vedrørende den periode, hvor sagsøgerne anfægtede forordning nr. 2199/2001.

56 Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Første Afdeling den 12. juli 2002 fik Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland i henhold til procesreglementets artikel 116, stk. 6, tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for de af de sagsøgte nedlagte påstande.

57 Ved skrivelse af 11. september 2002 fra Rettens Justitskontor er sagsøgerne blevet anmodet om at fremsætte deres bemærkninger om de eventuelle konsekvenser for sagens videre forløb af, at forordning nr. 1580/2002 er blevet vedtaget.

58 Sammensætningen af Rettens afdelinger er blevet ændret fra det nye retsårs begyndelse den 1. oktober 2002, hvorved den refererende dommer er blevet tilknyttet Anden Afdeling, som den foreliggende sag følgelig er blevet henvist til.

59 I deres indlæg indeholdende deres bemærkninger til konsekvenserne af vedtagelsen af forordning nr. 1580/2002, indleveret til Rettens Justitskontor den 11. november 2002, har sagsøgerne dels anført, at søgsmålet ikke længere er rettet mod Kommissionen, dels, at Abdirisak Aden og Abdulaziz Ali ikke længere har en konkret og individuel interesse i at fortsætte søgsmålet, undtagen for så vidt angår omkostningsspørgsmålet.

60 Ved afgørelse af 20. november 2002 afslog Rettens Justitskontor at tilføje de kommentarer, som sagsøgerne i det samme indlæg havde fremsat til Rådets og Kommissionens duplikker, med den begrundelse, at sådanne kommentarer ikke var omhandlet i procesreglementet.

61 I sit interventionsindlæg indleveret til Rettens Justitskontor den 27. februar 2003 har Det Forenede Kongerige nedlagt påstand til støtte for de sagsøgtes frifindelsespåstand.

62 Ved skrivelse af 13. juni 2003 fra Rettens Justitskontor er Ahmed Yusuf blevet anmodet om at fremsætte sine bemærkninger om konsekvenserne for sagens videre forløb af, at forordning nr. 866/2003 er blevet vedtaget.

63 I sine bemærkninger indleveret til Rettens Justitskontor den 7. juli 2003 har Ahmed Yusuf i det væsentlige anført, at ændringerne i medfør af forordning nr. 866/2003 udelukkende var af redaktionel karakter, og at de ikke burde få nogen indflydelse på sagens videre forløb.

64 Efter at have hørt parterne har Retten i overensstemmelse med procesreglementets artikel 51 henvist sagen til en afdeling bestående af fem dommere.

65 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Anden Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling og har som led i foranstaltningerne med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 64 skriftligt stillet et spørgsmål til Rådet og Kommissionen, som har besvaret dette inden for den fastsatte frist.

66 Ved kendelse af 18. september 2003 har formanden for Rettens Anden Udvidede Afdeling truffet bestemmelse om forening af denne sag og sag T-315/01, Kadi mod Rådet og Kommissionen, med henblik på den mundtlige forhandling, jf. procesreglementets artikel 50.

67 Ved skrivelse af 8. oktober 2003 har Kommissionen anmodet Retten om at tilføje retningslinjerne for sanktionskomitéens arbejde, som vedtaget af sanktionskomitéen den 7. november 2002 og ændret den 10. april 2003, til sagens akter. Denne anmodning blev imødekommet ved afgørelse truffet af formanden for Rettens Anden Udvidede Afdeling den 9. oktober 2003.

68 Efter at Abdirisak Aden og Abdulaziz Ali havde meddelt Retten, at de i overensstemmelse med procesreglementets artikel 99 hævede sagen, og at de havde indgået forlig med de sagsøgte om sagsomkostningerne, besluttede formanden for Rettens Anden Udvidede Afdeling ved kendelse af 9. oktober 2003, at disse to sagsøgeres navne skulle slettes af registeret i sag T-306/01 og afgjorde omkostningsspørgsmålet i overensstemmelse med det af parterne indgåede forlig.

69 Ved særskilte processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor den 13. oktober 2003 indgav Ahmed Yusuf og Al Barakaat en ansøgning om fri proces. Denne ansøgning blev afslået ved to kendelser afsagt af formanden for Rettens Anden Udvidede Afdeling den 3. maj 2004.

70 Parterne har afgivet indlæg og besvaret Rettens spørgsmål under retsmødet den 14. oktober 2003.

Om de processuelle konsekvenser af vedtagelsen af den anfægtede forordning

71 Sagsøgerne og de sagsøgte er enige om at anerkende, at sagsøgerne er berettigede til at ændre deres påstande og anbringender, således at de omfatter annullation af den anfægtede forordning, som har ophævet og afløst forordning nr. 467/2001, som ændret ved forordning nr. 2199/2001. I deres indlæg indleveret til Rettens Justitskontor den 29. juli 2002 har sagsøgerne faktisk ændret deres oprindelige påstande og anbringender i sagen på denne måde.

72 I denne forbindelse skal der henvises til, at en beslutning, der under en sag erstatter en anden om samme forhold, må betragtes som et nyt element, der gør det muligt for en sagsøger at ændre sine påstande og anbringender. Det ville således stride mod retsplejehensyn og procesøkonomiske hensyn at tvinge en sagsøger til at anlægge en ny sag. Det ville i øvrigt være ubilligt, hvis den pågældende institution for at imødegå de indsigelser, der i en stævning for en af Fællesskabets retsinstanser rettes mod en beslutning, kunne ændre den anfægtede beslutning eller lade en anden træde i stedet og under sagen påberåbe sig denne ændring eller nye beslutning for at hindre modparten i at udvide de oprindelige påstande og anbringender til at omfatte den senere beslutning eller i at fremsætte supplerende påstande og anbringender angående denne (Domstolens dom af 3.3.1982, sag 14/81, Alpha Steel mod Kommissionen, Sml. s. 749, præmis 8, af 29.9.1987, forenede sager 351/85 og 360/85, Fabrique de fer de Charleroi og Dillinger Hüttenwerke mod Kommissionen, Sml. s. 3639, præmis 11, og af 14.7.1988, sag 103/85, Stahlwerke Peine-Salzgitter mod Kommissionen, Sml. s. 4131, præmis 11 og 12, Rettens dom af 3.2.2000, forenede sager T-46/98 og T-151/98, CCRE mod Kommissionen, Sml. II, s. 167, præmis 33).

73 Denne retspraksis kan overføres på et tilfælde, hvor en forordning, som direkte og individuelt berører en enkeltperson, under sagen erstattes af en forordning om samme forhold.

74 Da et sådant tilfælde i enhver henseende svarer til det i sagen foreliggende, skal sagsøgernes begæring tages til følge, søgsmålet skal anses for at omfatte annullation af den anfægtede forordning, for så vidt som den vedrører sagsøgerne, og parterne skal have adgang til at omformulere deres påstande, anbringender og argumenter under hensyn til dette nye element.

75 Herudover har sagsøgerne anført, at deres påstand om annullation af forordning nr. 467/2001 skal anses for at være blevet uden genstand på grund af denne forordnings ophævelse ved den anfægtede forordning (jf. præmis 51 ovenfor). Under disse omstændigheder er det ikke længere fornødent at træffe afgørelse vedrørende denne påstand eller — følgelig — vedrørende påstanden om annullation af forordning nr. 2199/2001, da denne påstand ligeledes er blevet uden genstand.

76 Det følger af det ovenstående, at det ikke længere er fornødent at træffe afgørelse med hensyn til søgsmålet, for så vidt som det er rettet mod Kommissionen. Under de i hovedsagen foreliggende omstændigheder begrunder retsplejehensynet og de procesøkonomiske krav, som den i præmis 72 ovenfor nævnte retspraksis henviser til, imidlertid ligeledes, at Kommissionens — som anført i præmis 74 ovenfor — omformulerede påstande, anbringender og argumenter tages i betragtning, uden at det er nødvendigt formelt på ny at give denne institution adgang til at indtræde i sagen i henhold til procesreglementets artikel 115, stk. 1, og artikel 116, stk. 6, som intervenient til støtte for Rådets påstande.

77 På ovenstående baggrund skal nærværende søgsmål herefter anses for at være anlagt alene mod Rådet — støttet af Kommissionen og Det Forenede Kongerige — og for udelukkende at omfatte en påstand om annullation af den anfægtede forordning, for så vidt som den vedrører Ahmed Yusuf og Al Barakaat.

Realiteten

78 Til støtte for deres annullationspåstand har sagsøgerne gjort tre anbringender gældende. Det første anbringende vedrører Rådets manglende kompetence til at vedtage den anfægtede forordning, det andet tilsidesættelse af artikel 249 EF og det tredje tilsidesættelse af deres grundlæggende rettigheder.

1. *Det første anbringende om Rådets manglende kompetence til at vedtage den anfægtede forordning*

79 Dette anbringende består af tre led.

Det første led

Parternes argumenter

80 Sagsøgerne har til støtte for den oprindelige påstand, som var rettet mod forordning nr. 467/2001, gjort gældende, at artikel 60 EF og 301 EF, på grundlag af hvilke denne forordning var blevet vedtaget, udelukkende giver Rådet bemyndigelse til at træffe foranstaltninger over for tredjelande, og ikke, som Rådet har gjort i den foreliggende sag, over for statsborgere i en medlemsstat, der bor i denne medlemsstat.

81 I denne henseende har sagsøgerne bestridt påstanden om, at de er blevet pålagt sanktioner på grund af deres tilknytning til Talibanstyret i Afghanistan. Sanktionerne mod dem var ifølge sagsøgerne på ingen måde begrundet i, at der fandtes en forbindelse med dette styre, men i Sikkerhedsrådets ønske om at bekæmpe international terrorisme, der anses for at være en trussel mod international fred og sikkerhed. Sagsøgerne har således fremhævet, at den i afsnit 8, litra c), i Sikkerhedsrådets resolution 1333 (2000) omhandlede liste, som de blev optaget på ved sanktionskomitéens beslutning af 9. november 2001 (jf. præmis 24 ovenfor), var rettet mod Usama bin Laden og personer og enheder med tilknytning til ham, frem for mod Taliban.

82 Da de sanktioner, som vedtages af fællesskabsinstitutionerne, på alle punkter skal svare til de sanktioner, som Sikkerhedsrådet har vedtaget, har sagsøgerne sluttet, at forordning nr. 467/2001 heller ikke var rettet mod et tredjeland, men mod enkeltpersoner, med henblik på at bekæmpe international terrorisme. Sådanne foranstaltninger henhører ifølge sagsøgerne ikke under Fællesskabets kompetence, til forskel fra den handelsembargo mod Irak, som blev efterprøvet af Retten i dom af 28. april 1998, Dorsch Consult mod Rådet og Kommissionen (sag T-184/95, Sml. II, s. 667).

83 Sagsøgerne har tillige gjort gældende, at en fortolkning af artikel 60 EF og 301 EF, som indebærer, at statsborgere i Fællesskabet behandles som tredjelande, er i strid med legalitetsprincippet, således som det er udtrykt i artikel 5 EF og 7 EF samt i princippet om, at fællesskabslovgivningen skal være klar, og at de retsundergivne må kunne forudse dens anvendelse (Domstolens dom af 15.12.1987, sag 348/85, Danmark mod Kommissionen, Sml. s. 5225).

84 I deres bemærkninger om konsekvenserne af, at forordning nr. 467/2001 er blevet ophævet og afløst af den anfægtede forordning, som er blevet vedtaget på grundlag af artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF, har sagsøgerne tilføjet, at artikel 308 EF heller ikke, hverken isoleret betragtet eller i sammenhæng med artikel 60 EF og 301 EF, giver Rådet en beføjelse til at fastsætte direkte eller indirekte sanktioner mod statsborgere i Unionen. En sådan beføjelse kan ikke anses for at være underforstået

eller påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål i artikel 308 EF's forstand. Særligt har indefrysningen af sagsøgernes midler ifølge sagsøgerne ingen forbindelse overhovedet med målet om at »undgå konkurrenceforvridning«, som er anført i den anfægtede forordnings fjerde betragtning.

85 I svarskrifterne og i interventionsindlægget har institutionerne og Det Forenede Kongerige for det første gjort gældende, at intet i ordlyden af artikel 60 EF og 301 EF giver grundlag for at udelukke, at der kan vedtages økonomiske sanktioner mod enkeltpersoner eller organisationer, som er etableret i Fællesskabet, når sådanne foranstaltninger har til formål helt eller delvis at afbryde eller at indskrænke de økonomiske forbindelser med et eller flere tredjelande. Der må således erindres om, at medlemsstaternes borgere individuelt eller kollektivt kan give midler og ressourcer til tredjelande eller til oprørsbevægelser i tredjelande, således at foranstaltninger med henblik på kontrol af disse borgeres økonomiske ressourcer bevirker, at de økonomiske forbindelser med disse tredjelande afbrydes eller indskrænkes. Fællesskabets retsinstanser har i øvrigt ifølge disse parter implicit anerkendt lovligheden af denne praksis (kendelse afsagt af formanden for Rettens Anden Afdeling den 2.8.2000, sag T-189/00 R, »Invest« Import und Export og Invest Commerce mod Kommissionen, Sml. II, s. 2993, præmis 34, efter kære stadfæstet ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 13.11.2000, sag C-317/00 P(R), »Invest« Import und Export og Invest Commerce mod Kommissionen, Sml. I, s. 9541, præmis 26 og 27).

86 For det andet har disse parter anfægtet sagsøgernes opfattelse af, at der ikke var nogen forbindelse mellem foranstaltningerne i henhold til forordning nr. 467/2001 og Afghanistan, idet de har fremhævet forbindelserne på daværende tidspunkt mellem Usama bin Laden, Al-Qaida og Talibanstyret.

87 I sin duplik og i sine bemærkninger om konsekvenserne af, at forordning nr. 467/2001 er blevet ophævet og afløst af den anfægtede forordning, har Rådet imidlertid anført, at den sidstnævnte forordning fandt anvendelse på terrorister og på terrorgrupper i almindelighed, uden at der længere fastslås en forbindelse med et bestemt land eller område. Derved afspejler den forskellen mellem Sikkerhedsrådets resolution 1333 (2000), som omfattede Taliban og enkeltpersoner og enheder med

tilknytning hertil, og resolution 1390 (2000), som på grund af »Det Islamiske Emirat Afghanistan«'s opløsning ikke længere knytter de deri fastsatte sanktioner til et specifikt land eller område, men også omfatter terrorister og terrorgrupper generelt.

88 I det første tilfælde var Rådet af den opfattelse, at forordning nr. 467/2001 faktisk henhørte under artikel 60 EF og 301 EF, eftersom der var en åbenbar forbindelse med Afghanistan. Da der ikke længere var en sådan forbindelse med hensyn til den anfægtede forordning, var Rådet af den opfattelse, at hjemmelen for denne forordning skulle suppleres ved tilføjelse af artikel 308 EF. Rådet har gjort gældende, at denne ændring af hjemmelsgrundlaget for den nye forordning indebærer, at det første anbringendes første led er irrelevant.

89 På foranledning af et skriftligt spørgsmål fra Retten, hvorved Rådet blev anmodet om på baggrund af Domstolens udtalelse 2/94 af 28. marts 1996 (Sml. I, s. 1759, præmis 29 og 30) at tage stilling til sagsøgernes opfattelse, som er gengivet i præmis 84 ovenfor, og nærmere bestemt at angive, hvilke af de i traktaten fastsatte mål for Fællesskabet, Rådet har til hensigt at nå ved hjælp af bestemmelserne i den anfægtede forordning, har det i det væsentlige svaret, at disse bestemmelser forfølger et mål om økonomiske og finansielle tvangsmidler, som ifølge Rådets opfattelse udgør et af EF-traktatens mål.

90 Rådet har i denne forbindelse gjort gældende, at Fællesskabets mål ikke alene er de mål, som er fastsat i artikel 3 EF, men at de også kan fremgå af mere specifikke bestemmelser.

91 Det i denne henseende afgørende element er ifølge Rådet, at artikel 60 EF og 301 EF efter ændringen ved Maastricht-traktaten fastlægger Fællesskabets opgaver og virke på området for økonomiske og finansielle sanktioner og giver hjemmel til en udtrykkelig overførsel af beføjelser til Fællesskabet med henblik på gennemførelsen

heraf. Disse beføjelser er udtrykkeligt knyttet til og faktisk betinget af vedtagelsen af en retsakt i henhold til bestemmelserne i EU-traktaten om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP). Et af målene med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er i henhold til artikel 11, stk. 1, tredje led, EU »bevarelse af freden og styrkelse af den internationale sikkerhed i overensstemmelse med principperne i De Forenede Nationers pagt«.

92 Ifølge Rådet bør det således lægges til grund, at økonomisk og finansiel tvang af politiske grunde — så meget desto mere i forbindelse med gennemførelsen af en bindende beslutning truffet af Sikkerhedsrådet — udgør et udtrykkeligt og lovligt mål med EF-traktaten, selv om dette mål er marginalt og indirekte knyttet til traktatens overordnede mål, herunder målene vedrørende kapitalens frie bevægelighed [artikel 3, stk. 1, litra c), EF] og gennemførelsen af en ordning, der sikrer, at konkurrencen ikke fordrejes [artikel 3, stk. 1, litra g), EF], og til EU-traktaten.

93 I det foreliggende tilfælde er artikel 308 EF blevet inddraget som hjemmel for den anfægtede forordning for at supplere hjemmelen i artikel 60 EF og 301 EF, således at der kan vedtages foranstaltninger ikke blot over for tredjelande, men også over for enkeltpersoner og ikke-statslige enheder, som ikke nødvendigvis har tilknytning til regeringen eller styret i disse lande, i tilfælde hvor EF-traktaten ikke indeholder fornøden hjemmel hertil.

94 Ved at benytte denne fremgangsmåde har Fællesskabet været i stand til at tilpasse sig til den udvikling i international praksis, som består i at gennemføre »intelligente sanktioner«, som er rettet mod enkeltpersoner, der udgør en trussel mod den internationale sikkerhed, frem for at være rettet mod uskyldige befolkninger.

95 Rådet har gjort gældende, at de omstændigheder, under hvilke det i det foreliggende tilfælde har anvendt artikel 308 EF, ikke adskiller sig fra de omstændigheder, under hvilke denne bestemmelse tidligere er blevet anvendt for at virkeliggøre et af

traktatens mål inden for fællesmarkedets rammer, uden at traktaten indeholder den nødvendige hjemmel hertil. Rådet har i denne henseende henvist til følgende:

— På det socialpolitiske område: de forskellige direktiver, som på grundlag af EF-traktatens artikel 235 (nu artikel 308 EF), i nogle tilfælde suppleret af EF-traktatens artikel 100 (nu artikel 94 EF), har udvidet princippet om lige løn for mænd og kvinder, således som det er fastsat i EF-traktatens artikel 119 (EF-traktatens artikel 117-120 er blevet afløst af artikel 136-143 EF), og ophøjet det til et almindeligt princip om ligebehandling inden for alle områder, hvor der endnu kan være tale om potentiel forskelsbehandling og ladet det komme selvstændige erhvervsdrivende inden for bl.a. landbrugssektoren til gode. Det gælder bl.a. Rådets direktiv 76/207/EØF af 9. februar 1976 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår (EFT L 39, s. 40), Rådets direktiv 79/7/EØF af 19. december 1978 om gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring (EFT 1979 L 6, s. 24), Rådets direktiv 86/378/EØF af 24. juli 1986 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder inden for de erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger (EFT L 225, s. 40) og Rådets direktiv 86/613/EØF af 11. december 1986 om anvendelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i selvstændige erhverv, herunder i landbrugserhverv, samt om beskyttelse af kvinder i selvstændige erhverv i forbindelse med graviditet og barsel (EFT L 359, s. 56).

— På området for personers frie bevægelighed: de forskellige retsakter, som på grundlag af EF-traktatens artikel 235 og EF-traktatens artikel 51 (efter ændring nu artikel 42 EF) har udvidet rettighederne for arbejdstagere, der flytter inden for Fællesskabet, til at omfatte selvstændige erhvervsdrivende, deres familiemedlemmer og studerende. Det gælder bl.a. Rådets forordning (EØF) nr. 1390/81 af 12. maj 1981 om udvidelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, til også at omfatte selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer (EFT L 143, s. 1).

— Senest: Rådets forordning (EF) nr. 1035/97 af 2. juni 1997 om oprettelse af et europæisk observatorium for racisme og fremmedhad (EFT L 151, s. 1), vedtaget på grundlag af EF-traktatens artikel 213 (nu artikel 284 EF) og EF-traktatens artikel 235.

96 Domstolen har anerkendt lovligheden af denne praksis (dom af 5.12.1989, sag C-114/88, Delbar, Sml. s. 4067).

97 Fællesskabslovgiver her herudover allerede anvendt EF-traktatens artikel 235 som hjemmel på sanktionsområdet. I denne henseende har Rådet gjort gældende, at før artikel 301 EF og artikel 60 EF blev indsat i EF-traktaten, blev en række rådsforordninger om handelssanktioner vedtaget på grundlag af EF-traktatens artikel 113 (efter ændring nu artikel 133 EF) (jf. f.eks. Rådets forordning (EØF) nr. 596/82 af 15. marts 1982 om ændring af importordningen for visse varer med oprindelse i Sovjetunionen (EFT L 72, s. 15), Rådets forordning (EØF) nr. 877/82 af 16. april 1982 om suspension af indførsel af alle varer med oprindelse i Argentina (EFT L 102, s. 1) og Rådets forordning (EØF) nr. 3302/86 af 27. oktober 1986 om suspension af importen af guldmønter fra Den sydafrikanske Republik (EFT L 305, s. 11)). Når foranstaltningerne er gået ud over anvendelsesområdet for den fælles handelspolitik eller har vedrørt fysiske eller juridiske personer, som var etableret i Fællesskabet, er de imidlertid også blevet vedtaget på grundlag af EF-traktatens artikel 235. Dette var således tilfældet for Rådets forordning (EØF) nr. 3541/92 af 7. december 1992 om forbud mod at indfri irakiske fordringer i forbindelse med kontrakter og transaktioner, der er omfattet af De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 661 (1990) og dermed forbundne resolutioner (EFT L 361, s. 1), i henhold til hvis artikel 2, »[d]et er forbudt at indfri eller at tage skridt til at indfri enhver fordring, der fremsættes af [...] enhver fysisk eller juridisk person, som direkte eller indirekte handler på vegne af eller til fordel for en eller flere fysiske eller juridiske personer i Irak«.

98 Som svar på det samme skriftlige spørgsmål fra Retten har Kommissionen gjort gældende, at gennemførelsen af de af Sikkerhedsrådet foreskrevne sanktioner helt eller delvis kan være omfattet af EF-traktatens anvendelsesområde og enten henføres til den fælles handelspolitik eller det indre marked.

99 Kommissionen har med henvisning til fjerde betragtning til den anfægtede forordning anført, at de omhandlede foranstaltninger i det foreliggende tilfælde var nødvendige for at sikre en ensartet anvendelse og fortolkning af de restriktioner for de frie kapitalbevægelser, som blev iværksat i overensstemmelse med de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner, på en sådan måde, at kapitalens frie bevægelighed inden for Fællesskabet blev bevaret, og konkurrenceforvridning blev undgået.

100 Herudover er det Kommissionens opfattelse, at forsvaret af international sikkerhed, såvel uden for som inden for Unionen, bør anses for at falde inden for den generelle ramme, der følger af EF-traktatens bestemmelser. Kommissionen har herved dels henvist til artikel 3 EU og 11 EU, dels til EF-traktatens præambel, i hvilken de kontraherende parter har bekræftet »den solidaritet, der knytter Europa og de oversøiske lande sammen [...] i overensstemmelse med grundsætningerne i De Forenede Nationers pagt«, og har erklæret at have sat sig for at »bevare og styrke freden og friheden«. Kommissionen har heraf udledt et »alment formål for Fællesskabet om at forsvare fred og sikkerhed«, som artikel 60 EF og 301 EF specifikt grunder sig på, samtidig med at de er specifikke udtryk for Fællesskabets kompetence med hensyn til regulering af interne og eksterne kapitalbevægelser.

101 Da bestemmelserne i EF-traktatens afsnit III, kapitel 4, om kapitalbevægelser ikke giver Fællesskabet nogen specifik beføjelse, er artikel 308 EF i det foreliggende tilfælde blevet anvendt som en supplerende hjemmel for at sikre, at Fællesskabet kunne foreskrive de omhandlede restriktioner, også mod enkeltpersoner, i overensstemmelse med den af Rådet vedtagne fælles holdning.

102 Under retsmødet beskrev Det Forenede Kongerige det fællesskabsmål, som tilsigtedes med vedtagelsen af den anfægtede forordning som værende en ensartet gennemførelse inden for Fællesskabet af de forpligtelser med hensyn til restriktioner for kapitalbevægelser, som Sikkerhedsrådet har pålagt medlemsstaterne.

103 Det Forenede Kongerige har understreget, at oprettelse af et indre marked på området for kapitalbevægelser er et af de mål for Fællesskabet, som er opstillet i artikel 3 EF. Ifølge Det Forenede Kongerige udgør en ensartet gennemførelse af alle restriktioner for frie kapitalbevægelser på markedet et væsentligt aspekt ved oprettelsen af et indre marked.

104 Hvis gennemførelsen af de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner derimod ikke var blevet genstand for foranstaltninger vedtaget på fællesskabsplan, ville dette ifølge Det Forenede Kongerige have skabt en risiko for, at indefrysningen af midler gennemførtes forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat. Hvis medlemsstaterne havde gennemført disse resolutioner hver for sig, ville der uundgåeligt være forekommet forskellige fortolkninger med hensyn til rækkevidden af medlemsstaternes forpligtelser, som ville have skabt forskelle mellem medlemsstaterne på området for de frie kapitalbevægelser, hvilket ville have medført en risiko for konkurrenceforvridning.

105 Det Forenede Kongerige har desuden gjort gældende, at foranstaltninger med henblik på indefrysning af enkeltpersoners midler for at afbryde de økonomiske forbindelser med internationale terrororganisationer, frem for med tredjelande ikke kan anses for at udvide »Fællesskabets kompetenceområde ud over den generelle ramme, der følger af traktatbestemmelserne som helhed«, som anført i den i præmis 89 ovenfor nævnte udtalelse 2/94. I overensstemmelse med traktaten har Fællesskabet kompetence til at vedtage foranstaltninger til regulering af kapitalbevægelser og herved træffe foranstaltninger over for enkeltpersoner. Derfor kan foranstaltninger, som er bestemt til at regulere bevægelser af enkeltpersoners kapital for at afbryde de økonomiske forbindelser med internationale terrororganisationer, uagtet at de henhører under et område, for hvilket EF-traktaten ikke har givet institutionerne særlige beføjelser, og uagtet at foranstaltningerne kræver, at

artikel 308 EF tages i anvendelse, ikke anses for at gå ud over traktatens generelle ramme.

106 Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at anvendelsen af artikel 308 EF under de i sagen foreliggende omstændigheder ikke adskiller sig fra den anvendelse af bestemmelsen, som har fundet sted i nogle situationer, bl.a. på det socialpolitiske område, hvor denne artikel er blevet brugt til at nå andre af Fællesskabets mål, når traktaten ikke indeholder en præcis hjemmel (jf. præmis 95 ovenfor).

Rettens bemærkninger

107 Forordning nr. 467/2001 og den anfægtede forordning er blevet vedtaget på delvist forskellige hjemmelsgrundlag: Artikel 60 EF og 301 EF er hjemmel for den førstnævnte forordning, og artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF for den sidstnævnte. Selv om sagsøgernes oprindelige argumenter vedrørende manglende hjemmel for forordning nr. 467/2001 er blevet uden genstand på grund af dens ophævelse ved den anfægtede forordning, finder Retten det hensigtsmæssigt først at gøre rede for grundene til, at den finder, at de under alle omstændigheder ikke skal tages til følge, eftersom disse grunde udgør en af forudsætningerne for Rettens ræsonnement i forbindelse med efterprøvelsen af hjemmelen for den anfægtede forordning.

— Hjemmelen for forordning nr. 467/2001

108 Forordning nr. 467/2001 er vedtaget på grundlag af artikel 60 EF og 301 EF, som er bestemmelser, hvorved Rådet bemyndiges til at træffe de nødvendige haste-foranstaltninger specielt med hensyn til kapitalbevægelser og betalinger, såfremt en

fælles holdning eller en fælles aktion, der vedtages ifølge bestemmelserne om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i EU-traktaten, tager sigte på en handling fra Fællesskabets side for helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske forbindelser med et eller flere tredjelande.

109 Som det fremgår af dens præambel, implementerede forordning nr. 467/2001 den handling fra Fællesskabets side, som blev fastsat ved fælles holdning 2001/154, der var blevet vedtaget som led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, og som markerede Unionens og dens medlemsstaters vilje til at anvende et fællesskabsinstrument med henblik på at gennemføre visse aspekter af de sanktioner over for Taliban i Afghanistan, som Sikkerhedsrådet havde vedtaget, i Fællesskabet.

110 Sagsøgerne har imidlertid for det første gjort gældende, at de i det foreliggende tilfælde omhandlede foranstaltninger er rettet imod enkeltpersoner, oven i købet statsborgere i en medlemsstat, selv om artikel 60 EF og 301 EF udelukkende giver Rådet hjemmel til at træffe foranstaltninger over for tredjelande. For det andet, at de omhandlede foranstaltninger ikke havde til formål at afbryde eller indskrænke de økonomiske forbindelser med et tredjeland, men at bekæmpe international terrorisme og nærmere bestemt Usama bin Laden, og for det tredje, at disse forholdsregler under alle omstændigheder var uforholdsmæssige i forhold til det tilsigtede mål med artikel 60 EF og 301 EF.

111 Ingen af disse argumenter tages til følge.

112 Hvad for det første angår arten af de foranstaltninger, som Rådet er bemyndiget til at træffe i medfør af artikel 60 EF og 301 EF, finder Retten, at intet i ordlyden af disse bestemmelser giver grundlag for at udelukke, at der kan vedtages restriktive foranstaltninger, som direkte retter sig mod enkeltpersoner eller organisationer, hvad enten de er etableret i Fællesskabet eller ikke, for så vidt som sådanne foranstaltninger faktisk har til formål helt eller delvis at indskrænke de økonomiske forbindelser med et eller flere tredjelande.

113 Som Rådet med rette har fremhævet, henhørte de i det foreliggende tilfælde omhandlede foranstaltninger under de såkaldte »intelligente sanktioner« (smart sanctions), som er fremkommet i FN's praksis i løbet af 1990'erne. Sådanne sanktioner erstatter de klassiske foranstaltninger i form af generel handelsembargo mod et land med mere målrettede og selektive foranstaltninger, som økonomiske og finansielle sanktioner, rejseforbud, embargo på våben og på specifikke varer, således at civilbefolkningens lidelser i det pågældende land begrænses, samtidig med at det pågældende styre og dets ledere pålægges regulære sanktioner.

114 Fællesskabsinstitutionernes praksis har udviklet sig i samme retning, og Rådet har løbende anset artikel 60 EF og 301 EF for at bemyndige det til at træffe restriktive foranstaltninger mod enheder eller personer, som fysisk kontrollerer en del af et tredjelands område (jf. eksempelvis Rådets forordning (EF) nr. 1705/98 af 28.7.1998 om afbrydelse af visse økonomiske forbindelser med Angola med henblik på at anspore »União Nacional para a Independência Total de Angola« (UNITA) til at indfri sine forpligtelser som led i fredsprocessen og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2229/97 (EFT L 215, s. 1)), og mod enheder eller personer, der reelt kontrollerer regeringsapparatet i et tredjeland, samt mod personer og enheder, der har tilknytning til sidstnævnte og giver dem økonomisk støtte (jf. eksempelvis Rådets forordning (EF) nr. 1294/1999 af 15.6.1999 om indefrysning af midler og forbud mod investeringer i forbindelse med Forbundsrepublikken Jugoslavien og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1295/98 og (EF) nr. 1607/98 (EFT L 153, s. 63) og Rådets forordning (EF) nr. 2488/2000 af 10.11.2000 om fortsat indefrysning af midler i forbindelse med Slobodan Milosevic og personer, der er knyttet til ham, og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1294/1999 og (EF) nr. 607/2000 samt artikel 2 i forordning (EF) nr. 926/98 (EFT L 287, s. 19). Denne udvikling er fuldt ud forenelig med de foranstaltninger, som er fastsat i artikel 60 EF og 301 EF.

115 Ligesom det kan være lovligt, at økonomiske og finansielle sanktioner specifikt retter sig mod et tredjelands ledere frem for mod landet som sådant, bør de også kunne omfatte enkeltpersoner og enheder — uanset hvor de befinder sig — som er tilknyttet disse ledere eller direkte eller indirekte kontrolleret af dem. Som Kommissionen med rette har anført, ville artikel 60 EF og 301 EF ikke tilvejebringe

et effektivt middel til at øve pres mod ledere med indflydelse på et tredjelands politik, hvis Fællesskabet ikke på grundlag af disse bestemmelser kunne vedtage foranstaltninger over for enkeltpersoner, som, selv om de ikke har bopæl i det omhandlede tredjeland, har en tilstrækkelig tilknytning til det styre, som sanktionerne er rettet mod. Herudover er den omstændighed, at visse af de enkeltpersoner, som dermed bliver omfattet, viser sig at være statsborgere i en medlemsstat, som fremhævet af Rådet, uden betydning, eftersom finansielle sanktioner for at være effektive i en sammenhæng, hvor der er frie kapitalbevægelser, ikke udelukkende kan være begrænset til statsborgere i det omhandlede tredjeland.

116 Denne fortolkning, som ikke er i modstrid med ordlyden af artikel 60 EF og 301 EF, er begrundet i såvel effektivitetshensyn som i humanitære hensyn.

117 Hvad for det andet angår det formål, som forfølges med forordning nr. 467/2001, har Rådet under henvisning til Sikkerhedsrådets resolution 1267 (1999) og 1333 (2000), til fælles holdning 2001/154 samt til forordningens første og anden betragtning og selve dens titel, gjort gældende, at de omhandlede foranstaltninger i det væsentlige var rettet mod Talibanstyret, som på daværende tidspunkt reelt kontrollerede 80% af det afghanske område og betegnede sig som »Det Islamiske Emirat Afghanistan« og — afledt heraf — var rettet mod personer og enheder, som ved hjælp af økonomiske og finansielle transaktioner hjalp dette styre med at give internationale terrorister og deres organisationer ophold og træning, og dermed i realiteten optrådte som repræsentanter for dette styre eller var nært knyttet til det.

118 For så vidt som sagsøgerne har gjort gældende, at forordning nr. 467/2001 var rettet mod Usama bin Laden og ikke Talibanstyret, har Rådet tilføjet, at Usama bin Laden i realiteten var Talibanstyrets leder og »grå eminence«, og at han i realiteten havde magten i Afghanistan. Hans verdslige og religiøse titel af »sheik« (leder) og »emir« (fyrste, leder, fører) og den position, han havde ved siden af andre talibanske religiøse dignitarer, efterlod ikke megen tvivl i denne henseende. Herudover havde Usama bin Laden, endnu før den 11. september 2001, aflagt en troskabsed (»Bay'a«),

hvorved der etableredes en formel religiøs tilknytning mellem ham og det teokratiske talibanske styre. Han var således i en situation, som var sammenlignelig med den situation, som Slobodan Milosevic og medlemmerne af den jugoslaviske regering befandt sig i på tidspunktet for de økonomiske og finansielle sanktioner, som blev truffet af Rådet mod Forbundsrepublikken Jugoslavien (jf. præmis 114 ovenfor). Med hensyn til Al-Qaida har Rådet bemærket, at det var almindeligt kendt, at organisationen rådede over talrige militære træningslejre i Afghanistan, og at tusinder af dens medlemmer havde kæmpet ved talibanernes side mellem oktober 2001 og januar 2002 under den internationale koalitions intervention.

119 Der er ingen grund til at anfægte rigtigheden af denne opfattelse, som der er bred enighed om i det internationale samfund, hvilket bl.a. afspejles i de forskellige resolutioner, som er blevet enstemmigt vedtaget af Sikkerhedsrådet, og som ikke specifikt er blevet tilbagevist og end ikke anfægtet af sagsøgerne.

120 Nærmere bestemt var hovedformålet med de i det foreliggende tilfælde omhandlede sanktioner, som det fremgår af afsnit 4, litra b), i resolution 1267 (1999), at forhindre Talibanstyret i at få finansiel støtte, uanset dennes oprindelse. Sanktionerne ville være blevet omgået, hvis enkeltpersoner, som blev anset for at støtte dette styre, ikke havde været omfattet af dem. Med hensyn til forholdet mellem det tidligere Talibanstyre og Usama bin Laden var Sikkerhedsrådet af den opfattelse, at Usama bin Laden i den omhandlede periode modtog en så afgørende støtte fra dette styre, at han kunne anses for at være en del af det. Sikkerhedsrådet beklagede således i tiende betragtning til resolution 1333 (2000), at Taliban fortsat gav Usama bin Laden ophold og tillod ham og personer med tilknytning til ham at lede et netværk af træningslejre for terrorister på det Talibankontrollerede område og benytte Afghanistan som base for at udføre internationale terroraktioner. Herudover bekræftede Sikkerhedsrådet i syvende betragtning til resolution 1333 (2000) sin opfattelse af, at bekæmpelse af international terrorisme er afgørende for bevarelse af international fred og styrkelse af den internationale sikkerhed.

121 Således havde de omhandlede foranstaltninger faktisk — i modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende — til formål at afbryde eller indskrænke de økonomiske forbindelser med et tredjeland, som led i det internationale samfunds kamp mod international terrorisme og, nærmere bestemt, mod Usama bin Laden og Al-Qaida-organisationen.

122 Hvad for det tredje angår spørgsmålet om forholdsmæssigheden af de omhandlede foranstaltninger skal den vurderes under hensyn til formålet med forordning nr. 467/2001. Som der er redegjort for ovenfor, har pålæggelsen af »intelligente« sanktioner netop til formål at øve et effektivt pres mod det berørte lands ledere samtidig med, at de omhandlede foranstaltningers indvirkning på landets befolkning begrænses så meget som muligt, bl.a. ved at deres personelle anvendelsesområde begrænses til et bestemt antal personer, som udpeges ved navn. I det foreliggende tilfælde havde forordning nr. 467/2001 til formål at øge presset på Talibanstyret, bl.a. ved at indefryse midler og andre finansielle aktiver tilhørende Usama bin Laden og de af sanktionskomitéen udpegede personer og enheder med tilknytning til ham. Sådanne foranstaltninger er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, hvorefter sanktioner ikke må overskride grænserne for, hvad der er hensigtsmæssigt og nødvendigt for gennemførelsen af det formål, der forfølges med den fællesskabslovgivning, hvorved de indføres.

123 Den omstændighed, at de omhandlede foranstaltninger tillige omfattede transaktioner uden noget grænseoverskridende element, er derimod ikke relevant. Hvis det lovlige formål med foranstaltningerne var at udtørre kilderne til finansiering af Taliban og international terrorvirksomhed med base i Afghanistan, måtte de nødvendigvis omfatte såvel internationale transaktioner som rent interne transaktioner, eftersom de sidstnævnte i lige så høj grad som de førstnævnte kunne bidrage til en sådan finansiering, henset til bl.a. den frie bevægelighed for personer og kapital og uigennemskueligheden af de internationale finansielle kredsløb.

124 Det følger af det foregående, at Rådet i modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, faktisk var beføjet til at vedtage forordning nr. 467/2001 på grundlag af artikel 60 EF og 301 EF.

— Hjemmelen for den anfægtede forordning

125 Til forskel fra forordning nr. 467/2001 har den anfægtede forordning ikke alene artikel 60 EF og artikel 301 EF som hjemmel, men også artikel 308 EF. Den afspejler herved den udvikling i den internationale situation, som de sanktioner, som Sikkerhedsrådet har foreskrevet, og Fællesskabet har gennemført, løbende er indgået i.

126 Sikkerhedsrådets resolution 1333 (2000), som blev vedtaget inden for rammerne af de aktioner, der blev iværksat med henblik på bekæmpelsen af international terrorisme, og som blev anset for afgørende for bevarelse af freden og styrkelse af den internationale sikkerhed (jf. dens syvende betragtning), var ikke desto mindre rettet specifikt mod Talibanstyret, som på daværende tidspunkt kontrollerede størstedelen af det afghanske område og gav ophold og bistand til Usama bin Laden og personer med tilknytning til ham.

127 Som der allerede er redegjort for ovenfor, er det netop denne udtrykkelige forbindelse med et tredjelands område og styre, som gjorde det muligt for Rådet at vedtage forordning nr. 467/2001 på grundlag af artikel 60 EF og 301 EF.

128 Sikkerhedsrådets resolution 1390 (2002) blev derimod vedtaget den 16. januar 2002, efter dette styres sammenbrud som følge af den internationale koalitions væbnede intervention i Afghanistan, som blev iværksat i oktober 2001. Følgelig var den, selv om den stadig udtrykkeligt var rettet mod Taliban, ikke længere rettet mod deres faldne styre, men snarere direkte mod Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen samt personer og enheder med tilknytning hertil.

129 Fraværet af enhver form for forbindelse mellem sanktionerne i medfør af denne resolution og et tredjelands område eller styre, som allerede omtales i punkt 2 i begrundelserne til forslaget til Rådets forordning, som Kommissionen fremsatte den 6. marts 2002, som lå til grund for den anfægtede forordning (dok. KOM(2002) 117 endelig), er blevet udtrykkeligt vedgået af Rådet i punkt 4 og 5 i dets duplik.

130 I mangel af en sådan forbindelse var Rådet og Kommissionen af den opfattelse, at artikel 60 EF og artikel 301 EF ikke i sig selv udgjorde en tilstrækkelig hjemmel til at vedtage den anfægtede forordning. Denne opfattelse skal tiltrædes.

131 Artikel 60, stk. 1, EF bestemmer således, at Rådet efter fremgangsmåden i artikel 301 EF, »over for de berørte tredjelande« kan træffe de nødvendige hasteforanstaltninger med hensyn til kapitalbevægelser og betalinger. Artikel 301 EF forudser udtrykkeligt muligheden for en handling fra Fællesskabets side for helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske forbindelser »med et eller flere tredjelande«.

132 Herudover giver den omstændighed, at der efter disse bestemmelser kan vedtages »intelligente sanktioner« mod enkeltpersoner og enheder, som har tilknytning til et tredjelands ledere eller kontrolleres direkte eller indirekte af dem (jf. præmis 115 og 116 ovenfor), ikke grundlag for at antage, at sådanne enkeltpersoner og enheder stadig kan være omfattet, når det pågældende tredjelands styre er forsvundet. Under sådanne omstændigheder eksisterer der således ikke længere nogen tilstrækkelig forbindelse mellem disse enkeltpersoner eller enheder og et tredjeland.

133 Det følger heraf, at artikel 60 EF og 301 EF under alle omstændigheder ikke i sig selv udgjorde en tilstrækkelig hjemmel for den anfægtede forordning.

134 Herudover var det — i modsætning til det synspunkt, som Kommissionen gav udtryk for i begrundelserne for det forslag til rådsforordning, som lå til grund for den anfægtede forordning (jf. præmis 129 ovenfor) — Rådets opfattelse, at artikel 308 EF heller ikke i sig selv udgjorde en tilstrækkelig hjemmel for vedtagelsen af den omhandlede forordning. Denne opfattelse skal ligeledes tiltrædes.

135 I denne henseende henvises der til, at det ifølge retspraksis (Domstolens dom af 26.3.1987, sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1493, præmis 13) fremgår af selve ordlyden af artikel 308 EF, at denne artikel kun kan være hjemmel for en retsakt, hvis ingen anden traktatbestemmelse giver fællesskabsinstitutionerne den fornødne kompetence til at udstede den pågældende retsakt. I en sådan situation giver artikel 308 EF institutionerne mulighed for at handle med henblik på at virkeliggøre et af Fællesskabets mål, uanset at der ikke findes en bestemmelse, som giver dem den nødvendige kompetence til at gøre det.

136 Med hensyn til den første betingelse for, at artikel 308 EF kan finde anvendelse, er det ubestridt, at EF-traktaten ikke indeholder nogen bestemmelse om foranstaltninger af den art, som er foreskrevet i den anfægtede forordning, med henblik på bekæmpelse af international terrorisme og nærmere bestemt pålæggelse af økonomiske og finansielle sanktioner som indefrysning af midler over for enkeltpersoner og enheder, der mistænkes for at bidrage til finansiering heraf, uden at der fastslås nogen forbindelse med et tredjelands område eller styre. Denne første betingelse er således opfyldt i det foreliggende tilfælde.

137 Med hensyn til den anden betingelse for, at artikel 308 EF kan finde anvendelse i henhold til den i præmis 135 ovenfor nævnte retspraksis, er det nødvendigt, for at den kan anses for opfyldt, at kampen mod international terrorisme og nærmere bestemt pålæggelse af økonomiske og finansielle sanktioner som indefrysning af midler over for enkeltpersoner og enheder, der mistænkes for at bidrage til finansiering heraf, kan henføres til et af de mål, som tillægges Fællesskabet ved traktaten.

138 I det foreliggende tilfælde er den anfægtede forordnings præambel særdeles lakonisk med hensyn til dette spørgsmål. Rådet har blot, i fjerde betragtning til denne forordning, erklæret, at de i henhold til resolution 1390 (2002) og fælles holdning 2002/402 krævede foranstaltninger »henhører under traktatens anvendelsesområde«, og at der måtte vedtages en fællesskabslovgivning »for bl.a. at undgå konkurrenceforvridning«.

139 Med hensyn til den cirkelslutning, hvorefter de omhandlede foranstaltninger »henhører under traktatens anvendelsesområde«, skal det derimod indledningsvis fastslås, at ingen af traktatens mål, således som de udtrykkeligt er opstillet i artikel 2 EF og 3 EF, forekommer at kunne virkeliggøres ved de omhandlede foranstaltninger.

140 Særligt kan de i den anfægtede forordning foreskrevne foranstaltninger — til forskel fra foranstaltningerne i henhold til forordning nr. 3541/92 over for visse fysiske eller juridiske personer, som er etableret i Fællesskabet, som Rådet har påberåbt sig til støtte for sin opfattelse (jf. præmis 97 ovenfor) — ikke støttes på målet om indførelse af en fælles handelspolitik [artikel 3, stk. 1, litra b), EF], inden for hvis rammer det er blevet fastslået, at Fællesskabet i medfør af artikel 133 EF var beføjet til at træffe foranstaltninger i form af handelsembargo, eftersom den foreliggende sag ikke vedrører Fællesskabets handelsforbindelser med et tredjeland.

141 Med hensyn til målet om at gennemføre en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for det indre marked ikke fordrejes [artikel 3, stk. 1, litra g), EF], virker den påståede risiko for konkurrenceforvridning, som den anfægtede forordning ifølge sin præambel har til formål at undgå, ikke overbevisende.

142 EF-traktatens konkurrenceregler er rettet mod virksomheder og mod medlemsstaterne, når disse bryder med princippet om lige konkurrencevilkår mellem virksomhederne (jf. med hensyn til artikel 87 EF Domstolens dom af 2.7.1974, sag 173/73, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 709, præmis 26, og med hensyn til artikel 81 EF Domstolens dom af 12.7.1984, sag 170/83, Hydrotherm, Sml. s. 2999, præmis 11).

143 I den foreliggende sag er det imidlertid for det første ikke blevet gjort gældende, at de enkeltpersoner eller enheder, som er omfattet af den anfægtede forordning, er omfattet i egenskab af virksomheder i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i EF-traktatens konkurrenceregler.

144 For det andet er der ikke fremkommet nogen forklaring, som gør det muligt at forstå, på hvilken måde konkurrencen mellem virksomhederne kan påvirkes ved, at Fællesskabet eller dets medlemsstater gennemfører visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, som er foreskrevet i Sikkerhedsrådets resolution 1390 (2002).

145 Ovenstående betragtninger anfægtes ikke af, at såvel Kommissionen som Det Forenede Kongerige i deres processkrifter har konstateret en forbindelse mellem det mål, som er opstillet i artikel 3, stk. 1, litra g), EF, og målet om oprettelse af et indre marked bl.a. ved fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for kapital mellem medlemsstaterne [artikel 3, stk. 1, litra c), EF] (jf. bl.a. præmis 99 og 102-104 ovenfor).

146 I denne forbindelse bemærkes, at Fællesskabet ikke har nogen udtrykkelig kompetence til at foreskrive restriktioner for kapitalbevægelser og betalinger. Derimod kan medlemsstaterne i medfør af artikel 58 EF træffe foranstaltninger med en sådan virkning, for så vidt som dette er og fortsat vil være begrundet af hensyn til virkeliggørelsen af de formål, der er nævnt i artiklen, herunder af hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed (jf. analogt vedrørende artikel 30 EF Domstolens dom af 4.10.1991, sag C-367/89, Richardt, Sml. I, s. 4621, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis). Da begrebet offentlig sikkerhed omfatter såvel statens indre som ydre sikkerhed, har medlemsstaterne således principielt ret til i henhold til artikel 58, stk. 1, litra b), EF at træffe foranstaltninger af den art, som er fastsat i den anfægtede forordning. For så vidt som disse foranstaltninger er i overensstemmelse med artikel 58, stk. 3, EF og ikke er mere vidtgående end nødvendigt af hensyn til gennemførelsen af det tilsigtede mål, er de forenelige med de regler om frie kapitalbevægelser og betalinger og de regler om fri konkurrence, som er indført ved EF-traktaten.

147 Det skal tilføjes, at hvis den blotte konstatering af en risiko for forskelle mellem de nationale lovgivninger samt den abstrakte risiko for hindringer for den frie bevægelighed for kapital eller tænkelige konkurrenceforvridninger som følge heraf var tilstrækkelig til at begrunde valget af artikel 308 EF, sammenholdt med artikel 3, stk. 1, litra c) og g), EF, som hjemmel for en forordning, ville ikke blot bestemmelserne i kapitel 3 i afsnit VI i EF-traktaten om tilnærmelse af lovgivningerne miste deres effektive virkning, men domstolsprøvelsen af overholdelsen af hjemmelskravet ville være berøvet enhver virkning. Fællesskabets retsinstanser ville således være forhindret i at udøve den funktion, som de er tillagt ved artikel 220 EF, og som består i at værne om lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaten (jf. i denne retning vedrørende EF-traktatens artikel 100 A, efter ændring nu artikel 95 EF, Domstolens dom af 5.10.2000, sag C-376/98, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 8419, præmis 84, 85 og 106-108 og den deri nævnte retspraksis).

148 Under alle omstændigheder giver de oplysninger, som er fremlagt for Retten med henblik på dens bedømmelse, ikke grundlag for at antage, at den anfægtede forordning faktisk bidrager til at forebygge en risiko for hindringer for den frie bevægelighed for kapital eller mærkbare konkurrenceforvridninger.

149 Retten finder nærmere bestemt, at det — i modsætning til hvad Kommissionen og Det Forenede Kongerige har gjort gældende — ikke kan tænkes at ville medføre en sandsynlig og alvorlig risiko for, at indefrysningen af midler gennemføres forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat, hvis de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner gennemføres af medlemsstaterne frem for af Fællesskabet. Dels indeholder resolutionerne klare, præcise og detaljerede definitioner og forskrifter, som praktisk taget ikke levner plads til fortolkning. Dels forekommer rækkevidden af de foranstaltninger, som de foreskriver med henblik på deres gennemførelse, ikke at være af et sådant omfang, at der grund til at frygte en sådan risiko.

150 Under disse omstændigheder kan de i sagen omhandlede foranstaltninger ikke støttes på det mål, som er opstillet i artikel 3, stk. 1, litra c) og g), EF.

151 Herudover er de forskellige eksempler på, at artikel 308 EF er blevet anvendt som supplerende hjemmel, som Rådet har henvist til (jf. præmis 95 og 97 ovenfor), ikke relevante i det foreliggende tilfælde. For det første fremgår det nemlig ikke af disse eksempler, at ikke alle betingelser for at anvende artikel 308 EF, herunder betingelsen om virkeliggørelse af et af Fællesskabets mål, var opfyldt i de omhandlede tilfælde. For det andet har ingen af de i eksemplerne omhandlede retsakter, heller ikke i den sag, der lå til grund for Delbar-dommen, jf. præmis 96 ovenfor, været indbragt for Domstolen til prøvelse i denne henseende. Under alle omstændigheder kan en praksis i Rådet ifølge fast retspraksis ikke ændre traktatens bestemmelser og kan følgelig ikke have en præcedensvirkning, der binder Fællesskabets institutioner med hensyn til valget af den rette hjemmel (Domstolens dom af 23.2.1988, sag 68/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 855, præmis 24, og Domstolens udtalelse 1/94 af 15.11.1994, Sml. I, s. 5267, præmis 52).

152 Det følger af det foregående, at kampen mod international terrorisme og nærmere bestemt pålæggelse af økonomiske og finansielle sanktioner som indefrysning af midler over for enkeltpersoner og enheder, der mistænkes for at bidrage til finansiering heraf, ikke kan henføres til nogen af de mål, som tillægges Fællesskabet ved artikel 2 EF og 3 EF.

153 Ud over de traktatformål, som er udtrykkeligt fastsat i artikel 2 EF og 3 EF, har Kommissionen i sine skriftlige indlæg påberåbt sig et mere generelt fællesskabsformål, som ifølge Kommissionen begrundede, at artikel 308 EF blev anvendt som hjemmel i det foreliggende tilfælde. Kommissionen har således af EF-traktatens præambel udledt et »alment formål for Fællesskabet om at forsvare [international] fred og sikkerhed« (jf. præmis 100 ovenfor). Denne opfattelse kan ikke tiltrædes.

154 I modsætning til hvad Kommissionen har gjort gældende, følger det således på ingen måde af EF-traktatens præambel, at den forfølger et bredere formål om at forsvare international fred og sikkerhed. Selv om traktaten ubestrideligt har til hovedformål at bringe fortidens konflikter mellem de europæiske folk til ophør ved at skabe en

»stadig snævrere sammenslutning« mellem dem, indeholder den ingen henvisning overhovedet til gennemførelsen af en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Denne politik henhører udelukkende under målene i EU-traktaten, der som understreget i dens præambel har til formål at markere en »ny fase i den europæiske integrationsproces, der blev indledt med oprettelsen af De Europæiske Fællesskaber«.

155 Selv om det kan lægges til grund, at dette formål med Unionen skal tjene som inspiration for Fællesskabets indsats inden for dets eget kompetenceområde, herunder den fælles handelspolitik, er det imidlertid ikke tilstrækkeligt som grundlag for at træffe foranstaltninger i henhold til artikel 308 EF, især på områder, hvor Fællesskabets beføjelser er begrænsede og udtømmende opregnet i traktaten.

156 Endelig forekommer det ikke at være muligt at fortolke artikel 308 EF således, at den giver institutionerne en generel bemyndigelse til at anvende denne bestemmelse som hjemmel til at virkeliggøre et af EU-traktatens formål. Retten finder særligt, at den omstændighed, at Unionen og Fællesskabet består ved siden af hinanden som to integrerede, men separate retsordener, samt den grundlæggende søjleopbygning, som ophavsmændene til de gældende traktater har skabt, hverken giver institutionerne eller medlemsstaterne en bemyndigelse til at anvende »fleksibilitetsklausulen« i artikel 308 EF til at afhjælpe manglen på en beføjelse for Fællesskabet, som er nødvendig for at virkeliggøre et af formålene med Unionen. En anden fortolkning ville i sidste instans føre til, at denne bestemmelse ville kunne anvendes på samtlige foranstaltninger, der henhører under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og under politisamarbejdet og det retlige samarbejde i kriminalsager (RIA), således at Fællesskabet altid ville være i stand til at handle for at gennemføre målene med disse politikker. Et sådant resultat vil fratage en lang række bestemmelser i EU-traktaten deres anvendelsesområde og vil være inkonsekvent i forhold til indførelsen af særlige instrumenter for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (fælles strategier, fælles aktioner, fælles holdninger) og for politisamarbejdet og det retlige samarbejde i kriminalsager (fælles holdninger, afgørelser, rammeafgørelser).

157 Det skal således konkluderes, at artikel 308 EF ikke i sig selv — lige så lidt som artikel 60 EF og 301 EF isoleret betragtet — udgør en tilstrækkelig hjemmel for den anfægtede forordning.

158 Såvel i betragtningerne til den anfægtede forordning som i sine skriftlige indlæg har Rådet imidlertid gjort gældende, at artikel 308 EF anvendt i sammenhæng med artikel 60 EF og 301 EF giver det en beføjelse til at vedtage en fællesskabsforordning med henblik på den kamp mod finansieringen af international terrorisme, som føres af Unionen og dens medlemsstater i medfør af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvorved der i dette øjemed pålægges enkeltpersoner økonomiske og finansielle sanktioner, uden at der fastslås nogen forbindelse med et tredjelands område eller styre. Disse betragtninger skal tiltrædes.

159 I denne sammenhæng skal der tages hensyn til den forbindelse, som specifikt blev etableret ved ændringen ved Maastricht-traktaten, mellem Fællesskabets handlinger i form af økonomiske sanktioner i henhold til artikel 60 EF og 301 EF og EU-traktatens mål på området for forbindelserne udadtil.

160 Det skal således fastslås, at artikel 60 EF og 301 EF er to helt specielle bestemmelser i EF-traktaten, idet det udtrykkeligt fremgår af disse, at en handling fra Fællesskabets side kan vise sig nødvendig for at virkeliggøre, ikke et af Fællesskabets mål, således som de er fastsat i EF-traktaten, men et af de mål, som specifikt er tillagt Unionen i artikel 2 EU, nemlig iværksættelsen af en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

161 Inden for rammerne af artikel 60 EF og 301 EF er en handling fra Fællesskabets side således i realiteten en handling fra Unionens side, som iværksættes med fællesskabssøjlen som grundlag, efter at Rådet har vedtaget en fælles holdning eller en fælles handling inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

162 Det bemærkes i denne forbindelse, at Unionen i henhold til artikel 3 EU har en fælles institutionel ramme, som sikrer sammenhæng og kontinuitet i de foranstaltninger, der iværksættes for at nå målene, idet gældende fællesskabsret samtidig overholdes og udbygges. Unionen påser i særdeleshed, at der er

sammenhæng i hele Unionens optræden udadtil som led i den fælles politik for udenrigsanliggender, sikkerhed, økonomi og udviklingssamarbejde. Rådet og Kommissionen har ansvaret for at sikre denne sammenhæng og samarbejder med henblik herpå. De varetager inden for deres respektive kompetenceområder gennemførelsen af disse politikker.

163 Ligesom de handlebeføjelser, som er fastsat ved EF-traktaten, kan vise sig at være utilstrækkelige til, at institutionerne kan handle for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for rammerne af det fælles marked, kan beføjelsen til at iværksætte økonomiske og finansielle sanktioner i medfør af artikel 60 EF og 301 EF, dvs. afbrydelse eller indskrænkning af økonomiske forbindelser med et eller flere tredjelande, herunder med hensyn til kapitalbevægelser og betalinger, vise sig utilstrækkelig til, at institutionerne kan virkeliggøre målet med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der henhører under EU-traktaten, med henblik på hvilket disse bestemmelser specifikt blev indsat i EF-traktaten.

164 Det skal således medgives, at i den særlige kontekst, som artikel 60 EF og 301 EF vedrører, er anvendelsen af artikel 308 EF som supplerende hjemmel begrundet, henset til kravet om sammenhæng i artikel 3 EU, når disse bestemmelser ikke giver fællesskabsinstitutionerne den nødvendige kompetence på området for økonomiske og finansielle sanktioner til at handle med henblik på at virkeliggøre det mål, som forfølges af Unionen og dens medlemsstater i medfør af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

165 Det er således muligt, at en fælles holdning eller en fælles handling, der vedtages som led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, kræver foranstaltninger fra Fællesskabets side i form af økonomiske og finansielle sanktioner, der er mere vidtgående end de foranstaltninger, som udtrykkeligt er fastsat i artikel 60 EF og 301 EF, og som består i at afbryde eller indskrænke de økonomiske forbindelser med et eller flere tredjelande, herunder med hensyn til kapitalbevægelser og betalinger.

166 I et sådant tilfælde gør anvendelsen af artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF i forening som hjemmelsgrundlag det muligt på området for økonomiske og finansielle sanktioner at virkeliggøre et mål, som forfølges af Unionen og dens medlemsstater inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, således som det kommer til udtryk i en fælles holdning eller en fælles handling, uagtet at Fællesskabet ikke udtrykkeligt har hjemmel til at gennemføre økonomiske og finansielle sanktioner mod enkeltpersoner og enheder, som ikke har en tilstrækkelig forbindelse med et bestemt tredjeland.

167 I det foreliggende tilfælde henhører kampen mod international terrorisme og finansieringen heraf ubestrideligt under Unionens mål for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, således som de er defineret i artikel 11 EU, selv når den ikke er specifikt rettet mod tredjelande eller deres ledere.

168 Det er desuden ubestridt, at fælles holdning 2002/402 blev vedtaget — enstemmigt — af Rådet som et led i denne kamp, og at den foreskriver, at Fællesskabet pålægger enkeltpersoner, som mistænkes for at bidrage til finansieringen af international terrorisme, økonomiske og finansielle sanktioner, uden at der fastslås nogen forbindelse med et tredjelands område eller styre.

169 I denne sammenhæng er anvendelsen af artikel 308 EF for at supplere beføjelsen for Fællesskabet til i medfør af artikel 60 EF og 301 EF at gennemføre økonomiske og finansielle sanktioner begrundet i den omstændighed, at staterne — i verden, som den ser ud i dag — ikke længere kan betragtes som den eneste kilde til trusler mod international fred og sikkerhed. Unionen og dens fællesskabssøjle kan lige så lidt som det internationale samfund forhindres i at tilpasse sig til disse nye trusler ved at pålægge ikke blot tredjelande, men også personer, grupper, virksomheder, eller enheder med tilknytning hertil, som medvirker til at fremme international terroristvirksomhed eller på anden måde er til skade for international fred og sikkerhed, økonomiske eller finansielle sanktioner

170 Det er derfor med rette, at institutionerne og Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at Rådet var beføjet til at vedtage den anfægtede forordning, som iværksætter de i fælles holdning 2002/402 fastsatte økonomiske og finansielle sanktioner inden for Fællesskabet på grundlag af artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF i forening.

171 Det første anbringendes første led skal derfor ikke tages til følge.

Det andet led

Parternes argumenter

172 Inden for rammerne af det første anbringendes andet led har sagsøgerne gjort gældende, at den bemyndigelse, som er givet til Kommissionen, først i henhold til artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 467/2001, og derefter i henhold til artikel 7, stk. 1, i den anfægtede forordning, har en rækkevidde, som er langt større end rækkevidden af en almindelig beføjelse til at gennemføre en rådsforordning, og at den derfor tilsidesætter artikel 202 EF. En kommissionsbeslutning om at optage en person i bilag I til den anfægtede forordning vil således ifølge sagsøgerne i realiteten være ensbetydende med en ændring af forordningens artikel 2.

173 Rådet og Kommissionen har anført, at delegationen i det foreliggende tilfælde af gennemførelsesbeføjelser til Kommissionen er i overensstemmelse med artikel 202 EF.

Rettens bemærkninger

174 Det første anbringendes andet led er ikke længere relevant, efter at forordning nr. 467/2001 er blevet ophævet og afløst af den anfægtede forordning. Selv om sagsøgerne oprindeligt blev optaget i bilag I til forordning nr. 467/2001 ved Kommissionens forordning nr. 2199/2001, som blev vedtaget efter bemyndigelse fra Rådet i henhold til artikel 10, stk. 1, i den førstnævnte af disse to forordninger, må de herefter betragtes som værende optaget i bilag I til den anfægtede forordning i henhold til denne forordning selv, således som den er blevet vedtaget af Rådet uden fornyet medvirken fra Kommissionens side.

175 Med hensyn til de ændringer, som blev indført ved forordning nr. 866/2003 (jf. præmis 41 ovenfor), er de, som Ahmed Yusuf har medgivet (jf. præmis 63 ovenfor), rent redaktionelle, og de bør således anses for at henhøre under udøvelsen af en almindelig gennemførelsesbeføjelse, hvis delegation til Kommissionen er i overensstemmelse med artikel 202 EF.

176 Det følger heraf, at anbringendets andet led ikke kan tages til følge.

Det tredje led

Parternes argumenter

177 Inden for rammerne af det første anbringendes tredje led har sagsøgerne gjort gældende, at Rådet ikke havde kompetence til at delegere en beføjelse til at træffe beslutninger vedrørende medlemsstaternes og deres statsborgeres borgerlige og økonomiske rettigheder til et organ uden for Fællesskabet — i det foreliggende tilfælde sanktionskomitéen.

178 Det Forenede Kongerige har hertil svaret, at der i det foreliggende tilfælde ikke er tale om delegation af fællesskabsbeføjelser til de Forenede Nationers organer. Tværtimod har institutionerne udelukkende handlet med henblik på at sikre, at Fællesskabets medlemsstater overholder deres forpligtelser i medfør af De Forenede Nationers pagt, som i overensstemmelse med denne pagts 103 går forud for enhver anden forpligtelse.

Rettens bemærkninger

179 De beslutninger, som sanktionskomitéen i den foreliggende sag har truffet for sagsøgernes vedkommende, er blevet truffet efter delegation fra Sikkerhedsrådet på grundlag af oplysninger, som sanktionskomitéen har indhentet på eget ansvar. Desuden er de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner ikke udtryk for udøvelse af beføjelser, som er delegeret af Fællesskabet, men for Sikkerhedsrådets udøvelse af sine egne beføjelser i medfør af De Forenede Nationers pagt. Den omstændighed, at fællesskabsinstitutionerne efter vedtagelsen af fælles holdning 2002/402 anså sig for forpligtede til at efterkomme disse beslutninger og resolutioner under udøvelse af deres egne beføjelser er i denne forbindelse uden relevans.

180 Anbringendets tredje led forekommer således at være baseret på en urigtig antagelse og kan derfor ikke tages til følge.

2. *Om det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 249 EF*

Parternes argumenter

181 Sagsøgerne har gjort gældende, at for så vidt som den anfægtede forordning direkte krænker enkeltpersoners rettigheder og foreskriver anvendelse af individuelle

sanktioner, er den ikke almengyldig og er dermed i strid med artikel 249 EF. Betingelsen om almengyldighed, som er fastsat i denne bestemmelse, er nemlig til hinder for, at enkelttilfælde, som det er tilfældet i den foreliggende sag, reguleres ved hjælp af en forordning. Denne betingelse følger af det almindelige princip om lighed for loven og er en *conditio sine qua non* for, at fællesskabsretten ikke kommer i konflikt med medlemsstaternes forfatninger eller med de almene principper om menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. Den fremgangsmåde, som består i at indføre en norm ved hjælp af en liste, er ifølge sagsøgerne også i strid med legalitetsprincippet og retssikkerhedsprincippet.

182 I replikken har sagsøgerne fremhævet, at de personer og enheder, som er omfattet af den anfægtede forordning, ikke tilhører en abstrakt defineret personkreds, men navn for navn svarer til de personer, der figurerer på sanktionskomitéens liste. Der foreligger heller ikke nogen objektivt fastlagt situation, beskrevet ved generelt formulerede omstændigheder, som kan forklare, hvorfor sagsøgernes navne netop figurerer i bilag I til den anfægtede forordning. Under disse omstændigheder bør den anfægtede retsakt ikke betragtes som en forordning, men som en samling individuelle beslutninger som omhandlet i Domstolens dom af 13. maj 1971, International Fruit m.fl. mod Kommissionen (forenede sager 41/70-44/70, Sml. 1971, s. 83, org.ref.: Rec. s. 411).

183 Institutionerne og Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at den anfægtede forordning faktisk er almengyldig.

Rettens bemærkninger

184 Ifølge artikel 249, stk. 2, EF er en forordning almengyldig, og den gælder umiddelbart i hver medlemsstat, mens en beslutning kun er bindende for dem, den angiver at være rettet til.

185 Ifølge fast retspraksis beror afgørelsen af, om der foreligger en forordning eller en beslutning, på, om den omhandlede retsakt er almengyldig eller ej. Det væsentligste kendemærke for en beslutning fremgår af begrænsningen til dem, den angiver at være rettet til, mens en forordning, som i det væsentlige er af normativ karakter, finder anvendelse på objektivt bestemte situationer og skaber retsvirkninger for personkredse, som er bestemt på almen og abstrakt måde. Endvidere mister en retsakt ikke sin karakter af forordning, fordi det er muligt med større eller mindre præcision at fastlægge antallet eller endog identiteten af de retssubjekter, som retsakten på et givet tidspunkt finder anvendelse på, når det er ubestridt, at den anvendes på grundlag af objektive, faktiske og retlige omstændigheder, som er fastlagt i retsakten, og som er relevante i forhold til dens formål (Domstolens dom af 14.12.1962, forenede sager 19/62-22/62, Fédération nationale de la boucherie en gros m.fl. mod Rådet, Sml. 1954-1964, s. 371, org.ref.: Rec. s. 943, præmis 2, af 11.7.1968, sag 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt mod Rådet, Sml. 1965-1968, s. 531, org.ref.: Rec. s. 595, på s. 604, af 30.9.1982, sag 242/81, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3213, præmis 6 og 7, af 29.6.1993, sag C-298/89, Gibraltar mod Rådet, Sml. I, s. 3605, præmis 17, og af 31.5.2001, sag C-41/99 P, Sadam Zuccherifici m.fl. mod Rådet, Sml. I, s. 4239, præmis 24, Domstolens kendelse af 24.4.1996, sag C-87/95 P, CNPAAP mod Rådet, Sml. I, s. 2003, præmis 33, og Rettens kendelse af 6.5.2003, sag T-45/02, DOW AgroSciences mod Parlamentet og Rådet, Sml. II, s. 1973, præmis 31).

186 I det foreliggende tilfælde er den anfægtede forordning ubestrideligt almengyldig, eftersom den forbyder enhver at stille midler eller økonomiske ressourcer til rådighed for bestemte personer. Den omstændighed, at disse personer er angivet ved navn i bilag I til denne forordning, således at de fremstår som direkte og individuelt berørt af forordningen i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 230, stk. 4, EF, påvirker ikke den generelle karakter af dette forbud, som gælder *erga omnes*, således som det nærmere bestemt fremgår af artikel 11, hvorefter den anfægtede forordning anvendes

— på Fællesskabets område, herunder dets luftrum

— om bord på fly eller skibe under en medlemsstats jurisdiktion

— på enhver person andetsteds, som er statsborger i en medlemsstat

— på alle juridiske personer, grupper eller enheder, der er oprettet eller stiftet i henhold til en medlemsstats lovgivning

— på alle juridiske personer, grupper eller enheder, som opererer inden for Fællesskabet.

187 Sagsøgernes argumentation skyldes i realiteten en sammenblanding af begrebet retsaktens adressat og begrebet retsaktens genstand. Artikel 249 EF har kun det førstnævnte af disse begreber for øje, idet den bestemmer, at en forordning er almengyldig, mens en beslutning kun er bindende for dem, den angiver at være rettet til. Derimod er genstanden for en retsakt ikke relevant for kvalificeringen af retsakten som en forordning eller en beslutning.

188 En retsakt, hvis genstand er indefrysning af midler, der tilhører gerningsmænd til terrorhandlinger, bestemt som en almen og abstrakt kategori, er således en beslutning, hvis den er rettet til en eller flere personer, der er angivet ved navn. Omvendt er en retsakt, hvis genstand er indefrysning af midler, der tilhører en eller flere personer benævnt ved navn, faktisk en forordning, hvis den på almen og abstrakt måde er rettet til alle personer, der faktisk kan tilbageholde de omhandlede midler. Dette er netop tilfældet i den foreliggende situation.

189 Det andet anbringende kan derfor ikke tages til følge.

3. *Det tredje anbringende om tilsidesættelse af sagsøgernes grundlæggende rettigheder*

Parternes argumenter

190 Sagsøgerne, som har henvist til såvel artikel 6, stk. 2, UE som til Domstolens praksis (dom af 12.11.1969, sag 29/69, Stauder, Sml. 1969, s. 107, org.ref.: Rec. s. 419, af 17.12.1970, sag 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Sml. 1970, s. 235, org.ref.: Rec. s. 1125, og af 14.5.1974, sag 4/73, Nold mod Kommissionen, Sml. s. 491, præmis 13), har anført, at den anfægtede forordning tilsidesætter deres grundlæggende rettigheder, herunder deres ret til at råde over deres ejendom og retten til forsvar, således som den er sikret ved artikel 6 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (EMRK), for så vidt som denne forordning pålægger dem byrdefulde sanktioner, som er af både civilretlig og strafferetlig karakter, uden at de er blevet hørt på forhånd eller har fået lejlighed til at varetage deres interesser, og uden at den nævnte retsakt var blevet undergivet nogen form for domstolsprøvelse.

191 Hvad nærmere bestemt angår den hævdede tilsidesættelse af retten til forsvar har sagsøgerne fremhævet, at de ikke er blevet oplyst om grundene til de sanktioner, som de er blevet pålagt, at de ikke har fået meddelelse om det bevismateriale og de faktiske omstændigheder, som er lagt til grund over for dem, og at de heller ikke har haft lejlighed til at udtale sig (Domstolens dom af 23.10.1974, sag 17/74, Transocean Marine Paint mod Kommissionen, Sml. s. 1063, af 7.6.1983, forenede sager 100/80-103/80, Musique Diffusion française m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 1825, præmis 14, af 10.7.1986, sag 40/85, Belgien mod Kommissionen, Sml. s. 2321, og af 27.6.1991, sag C-49/88, Al-Jubail Fertilizer og Saudi Arabian Fertilizer mod Rådet, Sml. I, s. 3187). Deres optagelse på listen i bilag I til den anfægtede forordning er ifølge sagsøgerne udelukkende begrundet i den omstændighed, at de er blevet optaget på den liste, som sanktionskomitéen har opstillet på grundlag af oplysninger fra staterne og de internationale eller regionale organisationer. Hverken Rådet eller Kommissionen har efterprøvet begrundelserne for, at sanktionskomitéen har optaget dem på denne liste. Oprindelsen til de oplysninger, som sanktionskomitéen har modtaget, er særdeles uklar, og grundene til, at bestemte personer er optaget på listen uden på forhånd at være blevet hørt, er ikke angivet. Den procedure, som har

ført til, at sagsøgerne er blevet optaget på listen i bilag I til den anfægtede forordning, er således i sin helhed hemmeligstemplet. Sådanne fejl som dem, der er begået over for sagsøgerne, kan ikke afhjælpes efterfølgende (Domstolens dom af 8.7.1999, sag C-51/92 P, Hercules Chemicals mod Kommissionen, Sml. I, s. 4235).

192 Hvad nærmere bestemt angår den hævdede tilsidesættelse af retten til domstolsprøvelse har sagsøgerne anført, at Domstolen i dom af 27. november 2001 i sagen Kommissionen mod Østrig (sag C-424/99, Sml. I, s. 9285, præmis 45) fastslog, at kravet om domstolsprøvelse ifølge fast retspraksis er et almindeligt fællesskabsretligt princip, der udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner og er hjemlet i EMRK's artikel 6 og 13. Denne ret indebærer en effektiv mulighed for at anlægge sag ved en retsinstans, som opfylder visse betingelser som uafhængighed og neutralitet.

193 I det foreliggende tilfælde har hverken Kommissionen eller Rådet ifølge sagsøgerne opfyldt disse betingelser.

194 Det samme gælder for Sikkerhedsrådet og sanktionskomitéen, der er politiske organer, som alene stater kan henvende sig til. I det foreliggende tilfælde har sanktionskomitéen meddelt den svenske regering, at det ikke var muligt at foretage en realitetsprøvelse af sagsøgernes anmodning om at blive fjernet fra den af sanktionskomitéen opstillede liste. Denne anmodning blev imidlertid fremsendt til sanktionskomitéens femten medlemmer i form af et forslag til beslutning. Kun tre medlemmer af komitéen, nemlig USA, Det Forenede Kongerige og Rusland, modsatte sig, at anmodningen blev imødekommet. På grund af den regel om

enstemmighed, som gælder for sikkerhedskomitéens virksomhed, blev sagsøgernes navne imidlertid stående på listen.>

195 Med hensyn til den prøvelse, som udøves af Retten inden for rammerne af den foreliggende sag, har sagsøgerne gjort gældende, at et annullationssøgsmål, som kun angår lovligheden af den anfægtede forordning som sådan, ikke gør det muligt at foretage en realitetsprøvelse af, om sanktionerne er lovlige i forhold til de grundlæggende rettigheder, som påberåbes tilsidesat. Desuden ville en sådan realitetsprøvelse under hensyn til den anvendte lovgivningsteknik, som består i at oprette en liste over personer og enheder, som er omfattet af sanktionerne, være meningsløs, idet den er begrænset til spørgsmålet om, hvorvidt de navne, der figurerer på disse lister, svarer til de navne, der figurerer på sanktionskomitéens lister.

196 Sagsøgerne har ikke desto mindre påpeget visse misforståelser eller fejl, som den anfægtede forordning er behæftet med. Således er enheden »Barakaat International, Hällbybacken 15, 70 Spånga, Sverige«, som er nævnt i bilag I til denne forordning under overskriften »Juridiske personer, grupper og enheder«, den samme enhed som sagsøgeren Al Barakaat, der nævnes under den samme overskrift. Sagsøgerne har forklaret, at Al Barakaat har flyttet sit hjemsted. Desuden er den angivne adresse i sig selv fejlagtig.

197 Enheden »Somali Network AB, Hällybybacken 15, 70 Spånga, Sverige«, der er nævnt under samme overskrift i bilag I til den anfægtede forordning, som tre af de oprindelige sagsøgere, Abdirisak Aden, Abdulaziz Ali og Ahmed Yusuf tidligere var indehavere af, og hvis forretningsområde var salg af telefonkort, indstillede endvidere sine aktiviteter i slutningen af 2000 og blev solgt i sommeren 2001, ligesom dens selskabsnavn den 4. oktober 2001 blev ændret til »Trä & Inredningsmontage i Kärrtorp«. De nye selskabsdeltagere har ikke nogen forbindelse til sagsøgerne og driver tilsyneladende virksomhed inden for byggesektoren. Da sanktionskomitéen ikke desto mindre den 9. november 2001 optog denne enhed på sin liste, er det ifølge sagsøgerne klart, at komitéens dokumentation var mangelfuld, og at der ikke blev foretaget nogen kontrol i hvert enkelt tilfælde.

198 Sagsøgerne har tilføjet, at Al Barakaat på eget initiativ har overdraget sine regnskaber til den afdeling af det svenske politi, som har ansvaret for kampen mod terrorisme, SÄPO. Efter at have gennemgået regnskaberne leverede SÄPO dem tilbage til sagsøgerne og meddelte dem, at de var i orden, hvilket ifølge sagsøgerne viser, at sanktionerne mod Al Barakaat er ubegrundede.

199 Den første sagsøger, Ahmed Yusuf, har anmodet om, som et led i bevisførelsen, at udtale sig for Retten. Han har tillige anmodet om afhøring af Sir Jeremy Greenstock, som var formand for sanktionskomitéen på det tidspunkt, hvor sanktionerne imod ham blev vedtaget.

200 I replikken har sagsøgerne desuden anfægtet argumentet om, at Rådet var forpligtet til at gennemføre de af sanktionskomitéen vedtagne sanktioner, fordi de er bindende for Fællesskabets medlemmer i medfør af De Forenede Nationers pagt.

201 Ifølge sagsøgerne findes der ikke nogen absolut forpligtelse i medfør af artikel 25 i De Forenede Nationers pagt, og bestemmelsen i denne pagts artikel 103 er kun folkeretligt bindende og indebærer under ingen omstændigheder, at De Forenede Nationers medlemmer skal tilsidesætte deres egne love.

202 Sikkerhedsrådets resolutioner er ikke umiddelbart anvendelige i FN's medlemsstater, men skal implementeres i deres interne retsorden, i overensstemmelse med deres forfatningsbestemmelser og grundlæggende retsprincipper. Hvis disse bestemmelser er til hinder for en sådan implementering, skal de først ændres, for at implementeringen kan finde sted.

203 I Sverige har regeringen således trukket et lovforslag med henblik på gennemførelse af Sikkerhedsrådets resolution 1373 (2001) af 28. september 2001, om indefrysning af midler, der tilhører personer og enheder, som begår eller forsøger at begå terrorhandlinger, eller fremmer eller deltager i sådanne, tilbage, efter at Lagrådet [lovrådet] havde påpeget, at enhver beslutning om indefrysning af midler bør træffes af anklagemyndigheden og bør kunne gøres til genstand for domstolsprøvelse.

204 Herudover fremgår det ifølge sagsøgerne af artikel 24, stk. 2, i De Forenede Nationers pagt, at Sikkerhedsrådet altid skal handle i overensstemmelse med De Forenede Nationers formål og grundsætninger. Det er en betingelse for, at FN's medlemmer er forpligtede i medfør af pagtens artikel 25, at Sikkerhedsrådets beføjelse til at vedtage bindende beslutninger fremgår af andre bestemmelser i denne pagt. Da De Forenede Nationers Pagt udelukkende retter sig til stater og hverken skaber rettigheder eller forpligtelser for enkeltpersoner, kan der stilles spørgsmålstegn ved, om FN's medlemsstater er bundet af sikkerhedsrådsbeslutninger, der foreskriver sanktioner mod Usama bin Laden og personer med tilknytning til ham. Spørgsmålet opstår sågar, om disse beslutninger ikke er i strid med De Forenede Nationers udtrykkelige formål om at fremme respekten for menneskerettigheder og for fundamentale frihedsrettigheder for alle, i overensstemmelse med artikel 1, stk. 3, i De Forenede Nationers pagt.

205 Rådet har principalt gjort gældende, at de omstændigheder, hvorunder den anfægtede forordning er blevet vedtaget, udelukker, at der kan være tale om en ulovlig handlemåde fra Rådets side.

206 I denne forbindelse har Rådet og Kommissionen, under henvisning til bl.a. artikel 24, stk. 1, og til artikel 25, 41, 48 og 103 i De Forenede Nationers pagt, for det første gjort gældende, at Fællesskabet i lighed med FN's medlemsstater i henhold til folkeretten er forpligtet til inden for sine kompetenceområder at gennemføre Sikkerhedsrådets resolutioner, herunder resolutioner, som vedtages inden for

rammerne af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt. For det andet, at fællesskabsinstitutionernes kompetence på området er bundet, og at disse institutioner ikke råder over nogen selvstændig skønsbeføjelse eller nogen skønsmargen. For det tredje, at de derfor hverken kan ændre indholdet af disse resolutioner eller indføre mekanismer, der kan bevirke en ændring af deres indhold. Endelig for det fjerde, at enhver anden international aftale eller intern retsregel, der kan være til hinder for denne gennemførelse, må lades ude af betragtning.

207 Rådet og Kommissionen har således gjort gældende, at Sikkerhedsrådet, på vegne af medlemmerne af FN, varetager hovedansvaret for opretholdelse af international fred og sikkerhed. De har fremhævet, at de resolutioner, som Sikkerhedsrådet vedtager i henhold til kapitel VII i denne pagt, finder universel anvendelse og er bindende i deres helhed og uden forbehold for medlemmerne af De Forenede Nationer, som skal anerkende deres forrang frem for enhver anden international forpligtelse. Artikel 103 i De Forenede Nationers pagt tillader således, at enhver anden bestemmelse i folkeretlig traktatret eller sædvaneret kan tilsidesættes med henblik på at gennemføre Sikkerhedsrådets resolutioner, hvorved der skabes en »lovlighedsvirkning«.

208 Ifølge institutionerne kan nationale lovgivninger heller ikke hindre gennemførelsesforanstaltninger, som er vedtaget i henhold til De Forenede Nationers pagt. Hvis et medlem af FN havde mulighed for at ændre indholdet af Sikkerhedsrådets resolutioner, ville den ensartede anvendelse heraf, som er uomgængelig for at sikre deres effektivitet, ikke blive opretholdt.

209 Kommissionen har tilføjet, at i henhold til artikel 27 i Wienerkonventionen om traktatretten, indgået i Wien den 23. maj 1969, kan en stat ikke påberåbe sig bestemmelser i sit interne retssystem til retfærdiggørelse af sin undladelse af at opfylde en traktat. Hvis en national retsnorm er i strid med en folkeretlig forpligtelse, påhviler det den berørte stat enten at fortolke denne norm i traktatens

ånd eller at ændre sin nationale lovgivning, således at den bliver forenelig med den folkeretlige forpligtelse.

210 Selv om Fællesskabet selv ikke er medlem af FN, er det forpligtet til, inden for dets kompetenceområder, at handle på en sådan måde, at de forpligtelser, som påhviler dets medlemsstater som følge af deres tilhørsforhold til De Forenede Nationer, bliver opfyldt. I denne henseende har Kommissionen anført, at Fællesskabet skal udøve sine beføjelser under overholdelse af folkeretten (Domstolens dom af 24.11.1992, sag C-286/90, Poulsen og Diva Navigation, Sml. I, s. 6019, præmis 9, og af 16.6.1998, sag C-162/96, Racke, Sml. I, s. 3655, præmis 45). Rådet og Kommissionen har tillige påberåbt sig dommen i sagen Dorsch Consult mod Rådet og Kommissionen, jf. præmis 82 ovenfor. Selv om denne dom vedrørte iværksættelse af en handelsembargo, som er en foranstaltning i medfør af den fælles handelspolitik, der efter artikel 133 EF henhører under Fællesskabets enekompetence, er det Rådets og Kommissionens opfattelse, at det princip, som den opstiller, tillige gælder med hensyn til restriktioner for kapitalbevægelser og betalinger, der er vedtaget i medfør af artikel 60 EF og 301 EF, henset til udviklingen i Fællesskabets kompetence på området for sanktioner mod tredjelande.

211 Rådet har generaliseret denne opfattelse, idet det gør gældende, at når Fællesskabet handler for at gennemføre forpligtelser, der påhviler dets medlemsstater som følge af deres tilhørsforhold til De Forenede Nationer — hvad enten det er, fordi medlemsstaterne har overført de nødvendige beføjelser til Fællesskabet, eller fordi de finder, at det er hensigtsmæssigt af politiske grunde, at Fællesskabet griber ind — skal det af praktiske grunde, henset til artikel 48, stk. 2, i De Forenede Nationers pagt, anses for at have den samme stilling som medlemmerne af FN.

212 Ifølge Rådet følger det heraf, at Fællesskabet, når det træffer foranstaltninger, hvis formål stemmer overens med dets medlemsstaters ønske om at opfylde deres forpligtelser i medfør af De Forenede Nationers pagt, nødvendigvis får fordel af den beskyttelse, som pagten giver, herunder »lovlighedsvirkningen«.

213 Rådet har desuden fremhævet, at Fællesskabets kompetence, når det handler inden for denne ramme, er bundet af de fælles udenrigs- og sikkerhedspolitike beslutninger, hvorved Sikkerhedsrådets resolutioner gennemføres, særligt de resolutioner, der vedtages i henhold til kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, som skal indføres i Fællesskabets retsorden.

214 I det foreliggende tilfælde er den anfægtede forordning blevet vedtaget for at gennemføre Sikkerhedsrådets resolution 1267 (1999), 1333 (2000) og 1390 (2002) i Fællesskabets retsorden ved en automatisk implementering af enhver liste over personer og enheder, der opstilles af sanktionskomitéen i overensstemmelse med gældende procedurer, uden udøvelse af nogen form for selvstændig skønsbeføjelse, således som det klart fremgår af såvel præamblen til den anfægtede forordning som dens artikel 7, stk.1.

215 Efter Rådets og Kommissionens opfattelse udelukker disse omstændigheder *a priori* ethvert ulovligt forhold fra institutionernes side. Da først Fællesskabet havde besluttet at handle i medfør af fælles holdning 2002/402, havde det ikke nogen mulighed for, uden at tilsidesætte sine egne internationale forpligtelser, sine medlemsstaters internationale forpligtelser og forpligtelsen i henhold til artikel 10 EF til loyalt samarbejde mellem medlemsstaterne og Fællesskabet, at fjerne bestemte personer fra listen eller underrette dem på forhånd eller i mangel heraf at fastsætte retsmidler, som gjorde det muligt at kontrollere, om de omhandlede foranstaltninger var begrundede.

216 Dette ville ifølge Rådet være tilfældet, selv hvis den anfægtede forordning måtte anses for at krænke sagsøgerens grundlæggende rettigheder. Rådet er således af den opfattelse, at »lovlighedsvirkningen« gælder med hensyn til de grundlæggende rettigheder, der, som fastsat i de relevante folkeretlige instrumenter, kan sættes midlertidigt ud af kraft i nødstilfælde.

217 Som svar på, at sagsøgerne i replikken har stillet spørgsmålstegn ved, om de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner er i overensstemmelse med artikel 1, stk. 3, i De Forenede Nationers pagt, har Rådet anført, at det bør lægges til grund, at Sikkerhedsrådet inden for rammerne af de særlige beføjelser, som det er blevet tillagt ved kapitel VII i denne pagt, har foretaget en afvejning af på den ene side de grundlæggende rettigheder for de personer eller enheder, der rammes af sanktionerne, og på den anden side de grundlæggende rettigheder for ofrene for terrorhandlinger, og bl.a. deres ret til at leve.

218 Desuden finder Rådet og Kommissionen, at sagsøgernes redegørelse for lovgivningsprocessen vedrørende gennemførelsen af Sikkerhedsrådets resolution 1373 (2001) i Sverige ikke har nogen forbindelse til den foreliggende sag, idet denne proces fandt sted i en helt anden sammenhæng end gennemførelsen af resolution 1390 (2002). Ved gennemførelsen af resolution 1373 (2001) rådede medlemsstaterne og Fællesskabet nemlig over en vid skønsmargin.

219 Under alle omstændigheder er det Rådets og Kommissionens opfattelse, at Rettens kompetence i det foreliggende tilfælde bør være begrænset til at efterprøve spørgsmålet om, hvorvidt institutionerne har begået en åbenbar fejl ved at opfylde de i Sikkerhedsrådets resolution 1390 (2002) opstillede forpligtelser. Enhver mere vidtgående kompetenceudøvelse, som svarer til en indirekte og selektiv domstolsprøvelse af de bindende foranstaltninger, som Sikkerhedsrådet har vedtaget i kraft af sin rolle som opretholder af international fred og sikkerhed, vil risikere at undergrave en af grundstenene i den internationale retsorden, som staterne har indført efter 1945, vil forårsage betydelige forstyrrelser af Fællesskabets og dets medlemsstaters internationale relationer, vil kunne anfægtes i medfør af artikel 10 EF og vil komme i konflikt med Fællesskabets forpligtelse til at overholde folkeretten, som omfatter de resolutioner, som Sikkerhedsrådet har vedtaget i henhold til kapitel VII i De Forenede Nationers pagt. Institutionerne og Det Forenede Kongerige er af den opfattelse, at foranstaltninger af denne art ikke kan anfægtes på nationalt plan eller fællesskabsplan, men udelukkende over for Sikkerhedsrådet selv, ved mellemkomst af regeringen i den stat, hvor sagsøgerne er statsborgere, eller på hvis område de har deres bopæl (kendelsen i sagen »Invest« Import und Export og Invest Commerce mod Kommissionen, jpræmis 40).

220 Subsidiært, for det tilfælde at Retten beslutter at iværksætte en fuldstændig efterprøvelse af de forskellige argumenter, som sagsøgerne har påberåbt sig til støtte for annullationspåstanden, har Rådet og Kommissionen gjort gældende, at den anfægtede forordning ikke krænker de grundlæggende rettigheder og friheder, som hævdes tilsidesat.

221 For det første krænker de foranstaltninger, som gennemføres ved den anfægtede forordning, ikke sagsøgernes ejendomsret, eftersom denne ret ikke nyder en absolut beskyttelse, og udøvelsen af den kan underkastes begrænsninger, som er begrundet i almene hensyn.

222 For det andet krænker den anfægtede forordning heller ikke retten til forsvar.

223 For det tredje har institutionerne og Det Forenede Kongerige med hensyn til retten til en effektiv søgsmålsadgang gjort gældende, at sagsøgerne har haft lejlighed til at gøre Sikkerhedsrådet bekendt med deres synspunkter, og at de har kunnet indbringe nærværende søgsmål for Retten i medfør af artikel 230 EF, og at de under retssagen bl.a. kan påberåbe sig fællesskabsinstitutionernes manglende kompetence til at vedtage den anfægtede forordning samt at der er sket en ulovlig krænkelse af deres ejendomsret.

224 Ifølge Rådet vedrører uenigheden mellem parterne ikke, om der overhovedet findes en ret til en effektiv søgsmålsadgang, men om hvor vidtgående en domstolsprøvelse det er begrundet eller hensigtsmæssigt at foretage i det foreliggende tilfælde.

225 I denne henseende har Rådet medgivet, at når Fællesskabet på eget initiativ beslutter at træffe ensidige økonomiske og finansielle tvangsforanstaltninger, bør domstolsprøvelsen omfatte en efterprøvelse af bevismaterialet mod de personer, som sanktionerne omfatter. Derimod vil en fuldstændig domstolsprøvelse, når Fællesskabet handler uden at udøve nogen skønsbeføjelse, på grundlag af en beslutning truffet af det organ, som det internationale samfund har givet betydelige beføjelser med henblik på at bevare international fred og sikkerhed, ifølge Rådet og Det Forenede Kongerige risikere at undergrave FN-systemet, således som det blev grundlagt i 1945, den vil kunne tilføje Fællesskabets og medlemsstaternes internationale forbindelser alvorlig skade, og den vil komme i konflikt med Fællesskabets forpligtelse til at overholde folkeretten. Rådet er af den opfattelse, at den domstolsprøvelse, som foretages af Fællesskabets retsinstanser, i det foreliggende tilfælde ikke kan gå videre end den domstolsprøvelse, der anerkendes i medlemsstaterne med hensyn til implementeringen i den interne retsorden af beslutninger truffet af det internationale samfunds organer med henblik på at bevare international fred og sikkerhed. I denne forbindelse har Rådet gjort opmærksom på, at i flere medlemsstater kvalificeres de retsakter, hvorved Sikkerhedsrådets resolutioner gennemføres, som »regeringsakter«, som ligger fuldstændigt uden for domstolenes prøvelsesret. I andre medlemsstater er rækkevidden af domstolsprøvelsen meget begrænset.

Rettens bemærkninger

Indledende bemærkninger

226 Retten kan kun tage stilling til anbringendet om den hævdede tilsidesættelse af sagsøgernes grundlæggende rettigheder, for så vidt som det er omfattet af Rettens prøvelsesret, og det — forudsat at det tages til følge — kan medføre, at den anfægtede forordning annulleres.

227 Institutionerne og Det Forenede Kongerige gør imidlertid i det væsentlige gældende, at ingen af disse to betingelser er opfyldt i det foreliggende tilfælde på grund af den forrang, som Fællesskabets og dets medlemsstaters forpligtelser i henhold til De Forenede Nationers pagt har frem for enhver anden forpligtelse i medfør af folkeretten, fællesskabsretten eller national ret. En efterprøvelse af disse procesdeltageres argumenter forekommer således at være en forudsætning for behandlingen af sagsøgerens argumenter.

228 I denne henseende finder Retten det hensigtsmæssigt i første række at undersøge forholdet mellem den internationale retsorden, som udgår fra De Forenede Nationer, og national henholdsvis Fællesskabets retsorden, samt i hvilket omfang Fællesskabets og dets medlemsstaters beføjelser er bundet af resolutioner, som Sikkerhedsrådet har vedtaget i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt.

229 Denne undersøgelse er således afgørende for rækkevidden af den legalitetsprøvelse — bl.a. i forhold til de grundlæggende rettigheder — som det påhviler Retten at udøve med hensyn til fællesskabsretsakter, hvorved sådanne resolutioner implementeres, og denne undersøgelse skal således foretages i anden række.

230 I tredje række skal Retten endelig, for så vidt som den fastslår, at det er omfattet af dens prøvelsesret, og det kan medføre, at den anfægtede forordning annulleres, tage stilling til de hævdede tilsidesættelser af sagsøgernes grundlæggende rettigheder.

Om forholdet mellem den internationale retsorden, som udgår fra De Forenede Nationer, og national henholdsvis Fællesskabets retsorden

231 Det skal fastslås, at forpligtelserne for FN's medlemsstater i medfør af De Forenede Nationers pagt ud fra et folkeretligt synspunkt ubestrideligt går forud for enhver anden forpligtelse i medfør af intern ret eller folkeretlig traktatret, heri indbefattet — for de staters vedkommende, som er medlemmer af Europarådet — forpligtelser i medfør af EMRK, og — for de staters vedkommende, som tillige er medlemmer af Fællesskabet — forpligtelser i medfør af EF-traktaten.

232 Hvad for det første angår forholdet mellem De Forenede Nationers pagt og intern ret i FN's medlemsstater, følger denne forrangsregel af principperne i folkeretlig sædvaneret. I henhold til artikel 27 i Wienerkonventionen om traktatretten, som kodificerer disse principper (og som efter sin artikel 5 finder anvendelse »på enhver traktat, som er en international organisations stiftelsesdokument, samt på enhver traktat vedtaget inden for en international organisation«), må en deltager ikke påberåbe sig bestemmelser i sit interne retssystem til retfærdiggørelse af sin undladelse af at opfylde en traktat.

233 Hvad for det andet angår forholdet mellem De Forenede Nationers pagt og folkeretlig sædvaneret er denne forrangsregel udtrykkeligt fastslået i denne pagts artikel 103, der bestemmer, at »[i] tilfælde af konflikt mellem de forpligtelser, der påhviler de Forenede Nationers medlemmer ifølge denne pagt, og deres forpligtelser ifølge enhver anden mellemfolkelig overenskomst går deres forpligtelser ifølge denne pagt forud for de sidstnævnte«. I overensstemmelse med artikel 30 i Wienerkonventionen om traktatretten og i modsætning til de regler, der normalt gælder, når der er tale om flere på hinanden følgende traktater, gælder denne forrangsregel for såvel traktater, der er tidligere, som traktater, der er senere i forhold til De Forenede Nationers pagt. Ifølge Den Internationale Domstol er alle regionale, bilaterale og selv multilaterale overenskomster, som parterne måtte have indgået, altid undergivet bestemmelserne i artikel 103 i De Forenede Nationers pagt (dom af 26.11.1984 om militære og paramilitære aktiviteter i og imod Nicaragua (Nicaragua mod Amerikas Forenede Stater), *ICJ Reports* 1984, s. 392, præmis 107).

234 Denne forrang gælder, i overensstemmelse med artikel 25 i De Forenede Nationers pagt, hvorefter medlemmerne af FN er forpligtede til at anerkende og udføre Sikkerhedsrådets beslutninger, også for beslutninger, som er indeholdt i en sikkerhedsrådsresolution. Ifølge Den Internationale Domstol og i overensstemmelse med pagtens artikel 103 går deltagernes forpligtelser i denne henseende forud for deres forpligtelser ifølge enhver anden international aftale (kendelse af 14.4.1992 (foreløbige forholdsregler) om spørgsmål om fortolkning og anvendelse af Montreal-konventionen af 1971 som følge af flyulykken ved Lockerbie (Libysk Arabisk Jamahiriya mod Amerikas Forenede Stater), *ICJ Reports* 1992, s. 16, præmis 42, og kendelse af 14.4.1992 (foreløbige forholdsregler) om spørgsmål om fortolkning og anvendelse af Montreal-konventionen af 1971 som følge af flyulykken ved Lockerbie (Libysk Arabisk Jamahiriya mod Det Forenede Kongerige), *ICJ Reports* 1992, s. 113, præmis 39).

235 Hvad nærmere angår forholdet mellem forpligtelserne for Fællesskabets medlemsstater i medfør af De Forenede Nationers pagt og deres forpligtelser i medfør af fællesskabsretten, skal det tilføjes, at det af artikel 307 EF fremgår, at »[d]e rettigheder og forpligtelser, der følger af konventioner, som før den 1. januar 1958 eller før tiltrædelsesdatoen for tiltrædende medlemsstaters vedkommende er indgået mellem på den ene side en eller flere medlemsstater og på den anden side et eller flere tredjelande, [...] ikke [berøres] af bestemmelserne i denne traktat«.

236 Ifølge Domstolens faste praksis er formålet med denne bestemmelse, i overensstemmelse med folkerettens principper, at præcisere, at EF-traktatens anvendelse ikke berører den pågældende medlemsstats forpligtelse til at respektere tredjelandes rettigheder, som følger af en tidligere konvention, og at overholde sine deraf følgende forpligtelser (Domstolens dom af 28.3.1995, sag C-324/93, Evans Medical og Macfarlan Smith, Sml. I, s. 563, præmis 27; jf. tillige Domstolens dom af 27.2.1962, sag 10/61, Kommissionen mod Italien, Sml. 1954-1964, s. 287, org.ref.: Rec. s. 1, af 2.8.1993, sag C-158/91, Levy, Sml. I, s. 4287, og af 14.1.1997, sag C-124/95, Centro-Com, Sml. I, s. 81, præmis 56).

237 Fem af de seks stater, der undertegnede traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, som blev undertegnet i Rom den 25. marts 1957, var allerede medlemmer af FN den 1. januar 1958. Den Tyske Forbundsrepublik blev ganske vist først formelt optaget som medlem af FN den 18. september 1973, men dens forpligtelse til at overholde de forpligtelser, der følger af De Forenede Nationers pagt, går også forud for den 1. januar 1958, således som det fremgår af bl.a. slutakten fra den konference, som fandt sted i London fra den 28. september til den 3. oktober 1954 (den såkaldte »ni-magtskonference«) og Parisaftalerne af 23. oktober 1954. Endvidere var alle de stater, som efterfølgende er tiltrådt Fællesskabet, medlemmer af FN forud for tiltrædelsen.

238 Herudover blev artikel 224 i traktaten til oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (nu artikel 297 EF) specifikt indsat i denne traktat med henblik på at overholde den ovenfor definerede forrangsregel. Ifølge denne bestemmelse »[rådfører medlemsstaterne] sig med hinanden med henblik på i fællesskab at træffe de bestemmelser, der er nødvendige for at undgå, at fællesmarkedets funktion påvirkes af de foranstaltninger, som en medlemsstat kan føle sig foranlediget til at træffe [...] for at opfylde de forpligtelser, som den har indgået med henblik på bevarelse af freden og den internationale sikkerhed«.

239 De resolutioner, som Sikkerhedsrådet har vedtaget i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, har bindende virkning for alle Fællesskabets medlemsstater, der således i egenskab heraf skal træffe enhver foranstaltning, der er nødvendig for at sikre deres gennemførelse (generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse forud for Domstolens dom af 30.7.1996, sag C-84/95, Bosphorus, Sml. I, s. 3953, på s. 3956, punkt 2, og forud for Domstolens dom af 27.2.1997, sag C-177/95, Ebony Maritime og Loten Navigation, Sml. I, s. 1111, på s. 1115, punkt 27).

240 Det fremgår ligeledes af det foregående, at medlemsstaterne såvel i henhold til den almindelige folkerets regler som i henhold til traktatens særlige bestemmelser har mulighed for og endog er forpligtede til at undlade at anvende enhver fællesskabsretlig bestemmelse, om det så er en primærretlig bestemmelse eller et almindeligt fællesskabsretligt princip, som er til hinder for, at deres forpligtelser i medfør af De Forenede Nationers pagt opfyldes korrekt.

241 I Centro-Com-dommen, jf. præmis 236 ovenfor, fastslog Domstolen således specifikt, at nationale foranstaltninger, der er i strid med EF-traktatens artikel 113, kan være begrundet ifølge EF-traktatens artikel 234 (efter ændring nu artikel 307 EF), hvis de forekommer nødvendige for at sikre, at den pågældende medlemsstat opfylder forpligtelser i medfør af De Forenede Nationers pagt eller en resolution vedtaget af Sikkerhedsrådet.

242 Derimod fremgår det af retspraksis (jf. dommen i sagen Dorsch Consult mod Rådet og Kommissionen, præmis 74), at Fællesskabet som sådant — til forskel fra dets medlemsstater — ikke er direkte bundet af De Forenede Nationers pagt, og at det følgelig ikke i medfør af den almindelige folkeret er forpligtet til at anerkende og udføre Sikkerhedsrådets resolutioner i overensstemmelse med pagtens artikel 25. Årsagen hertil er, at Fællesskabet hverken er medlem af FN eller adressat for Sikkerhedsrådets resolutioner eller indtræder i dets medlemsstaters rettigheder og forpligtelser i folkeretlig forstand.

243 Under disse omstændigheder bør Fællesskabet anses for at være bundet af de forpligtelser, der følger af De Forenede Nationers pagt — på samme måde som dets medlemsstater er det — i medfør af selve den traktat, hvorved Fællesskabet er oprettet.

244 I denne henseende står det fast, at medlemsstaterne, da de indgik traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, var bundet af deres forpligtelser i medfør af De Forenede Nationers pagt.

245 De kunne ikke ved indbyrdes at vedtage en retsakt overføre flere beføjelser til Fællesskabet, end de selv havde, eller frigøre sig fra forpligtelser, der bestod i forhold til tredjelande i medfør af De Forenede Nationers pagt (jf. analogt Domstolens dom af 12.12.1972, forenede sager 21/72-24/72, International Fruit Company m.fl., Sml. 1972, s. 295, org.ref.: Rec. s. 1219, herefter »International Fruit-dommen«, præmis 11).

246 Tværtimod fremgår deres vilje til at overholde deres forpligtelser i medfør af De Forenede Nationers pagt af reglerne i selve traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og er navnlig kommet til udtryk i dens artikel 224 og 234, stk. 1 (jf. analogt International Fruit-dommen, præmis 12 og 13, og generaladvokat Mayras' forslag til afgørelse forud for denne dom, Sml. 1972, s. 301-307, org.ref.: Rec. s. 1231-1237).

247 Selv om den sidstnævnte bestemmelse kun omhandler medlemsstaternes forpligtelser, indebærer den en forpligtelse for Fællesskabets institutioner til ikke at hindre medlemsstaterne i at opfylde deres forpligtelser i medfør af De Forenede Nationers pagt (Domstolens dom af 14.10.1980, sag 812/79, Burgoa, Sml. s. 2787, præmis 9).

248 Det skal ligeledes understreges, at i det omfang de nødvendige beføjelser til at opfylde medlemsstaternes forpligtelser i medfør af De Forenede Nationers pagt er blevet overført til Fællesskabet, har medlemsstaterne i henhold til folkeretten forpligtet sig til, at Fællesskabet selv udøver disse beføjelser i dette øjemed.

249 I denne sammenhæng skal der dels henvises til, at i medfør af artikel 48, stk. 2, i De Forenede Nationers pagt skal Sikkerhedsrådets beslutninger gennemføres af

medlemmerne af de Forenede Nationer »direkte og ved skridt foretaget af dem i de pågældende mellemfolkelige institutioner, af hvilke de er medlemmer«, og dels at Fællesskabets beføjelser ifølge retspraksis (Poulsen og Diva Navigation-dommen, præmis 9, og Racke-dommen, præmis 45; jf. tillige Domstolens dom af 4.12.1974, sag 41/74, Van Duyn, Sml. s. 1337, præmis 22) skal udøves under overholdelse af folkeretten, og at fællesskabsretten derfor skal fortolkes og dens anvendelsesområde afgrænses i lyset af de relevante internationale regler.

250 Ved at overdrage disse beføjelser til Fællesskabet gav medlemsstaterne udtryk for deres vilje til at binde det til de af dem indgåede forpligtelser i medfør af De Forenede Nationers pagt (jf. analogt International Fruit-dommen, præmis 15).

251 Siden traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab trådte i kraft, er den kompetenceoverførsel, der har fundet sted i retsforholdet mellem medlemsstaterne og Fællesskabet, blevet konkretiseret på forskellig måde i forbindelse med gennemførelsen af deres forpligtelser i medfør af de Forenede Nationers pagt (jf. analogt International Fruit-dommen, præmis 16).

252 Således er EF-traktatens artikel 228 A (nu artikel 301 EF) blevet indsat i traktaten ved traktaten om Den Europæiske Union for at give et særligt grundlag for økonomiske sanktioner, som Fællesskabet, der er enekompetent på området for den fælles handelspolitik, kan se sig foranlediget til at gennemføre over for tredjelande af politiske hensyn, som er fastlagt af dets medlemsstater inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, oftest i medfør af en sikkerhedsrådsresolution, der pålægger dem at vedtage sådanne sanktioner.

253 Det ses således, at bestemmelserne i De Forenede Nationers pagt binder Fællesskabet overalt, hvor det i medfør af EF-traktaten har overtaget beføjelser, der tidligere udøvedes af medlemsstaterne inden for pagtens anvendelsesområde (jf. analogt med hensyn til spørgsmålet, om Fællesskabet er bundet af Den Almindelige Overenskomst om Told og Udenrigshandel (GATT) af 1947, International Fruit-dommen, præmis 18; jf. tillige, for så vidt som det heri fastslås, at Fællesskabet udøver en bunden beføjelse, når den gennemfører en handelsembargo, som er vedtaget ved en sikkerhedsrådsresolution, dommen i sagen Dorsch Consult mod Rådet og Kommissionen, præmis 74).

254 Ifølge dette ræsonnement skal det dels tages i betragtning, at Fællesskabet hverken kan tilsidesætte de forpligtelser, der påhviler dets medlemsstater i medfør af De Forenede Nationers pagt, eller hindre deres gennemførelse, og dels, at Fællesskabet i medfør af selve den traktat, hvorved det blev oprettet, er forpligtet til under udøvelsen af sine beføjelser at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at gøre det muligt for dets medlemsstater at efterkomme disse forpligtelser.

255 I det foreliggende tilfælde har Rådet i fælles holdning 2002/402, som blev vedtaget i henhold til bestemmelserne i EU-traktatens afsnit V, fastslået, at en handling fra Fællesskabets side — inden for grænserne af de beføjelser, som det er blevet tildelt ved EF-traktaten — var nødvendig for at gennemføre visse restriktive foranstaltninger over for Usama bin Laden, medlemmer af Al-Qaida-organisationen samt Taliban og andre personer, grupper, virksomheder og enheder med tilknytning til disse i overensstemmelse med Sikkerhedsrådets resolution 1267 (1999), 1333 (2000) og 1390 (2002).

256 Fællesskabet har iværksat disse foranstaltninger ved at vedtage den anfægtede forordning. Som det allerede er blevet fastslået i præmis 170 ovenfor, var det beføjet til at vedtage denne retsakt på grundlag af artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF.

257 De argumenter, som institutionerne har fremsat, og som er gengivet i præmis 206 ovenfor, skal således tages til følge med det forbehold, at det ikke som anført af disse parter er i medfør af den almindelige folkeret, men i medfør af EF-traktaten selv, at Fællesskabet var forpligtet til at give de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner retsvirkning inden for sit kompetenceområde.

258 Derimod skal sagsøgernes argumentation på grundlag af dels den opfattelse, at Fællesskabets retsorden er en retsorden, som er uafhængig i forhold til den retsorden, der udgår fra De Forenede Nationer, og dels den opfattelse, at det er nødvendigt at implementere Sikkerhedsrådets resolutioner i medlemsstaternes interne retsorden i overensstemmelse med de forfatningsbestemmelser og grundlæggende retsprincipper, der gælder i disse staters retsorden, ikke tages til følge.

259 Hvad angår sagsøgernes argument om de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioners manglende overensstemmelse med bestemmelserne i selve De Forenede Nationers pagt kan det ikke adskilles fra deres argumenter om dels den prøvelse, som det påhviler Retten at foretage af fællesskabsretsakter, hvorved sådanne resolutioner implementeres, dels om den hævdede tilsidesættelse af de berørtes grundlæggende rettigheder. Det skal derfor efterprøves sammen med disse andre argumenter.

Om rækkevidden af den legalitetsprøvelse, som det påhviler Retten at udøve

260 Indledningsvis bemærkes, at Det Europæiske Fællesskab er et retsfællesskab, idet både dets medlemsstater og dets institutioner er undergivet kontrol med, at deres retsakter er forenelige med Fællesskabets forfatningsmæssige grundlag, som er traktaten, og at der ved denne traktat er indført et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, hvormed Domstolen skal kunne kontrollere lovligheden af institutionernes retsakter (Domstolens dom af 23.4.1986, sag 294/83, Les Verts mod Parlamentet, Sml. s. 1339, præmis 23, af 22.10.1987, sag 314/85, Foto-Frost, Sml. s. 4199, præmis 16, og af 23.3.1993, sag C-314/91, Weber mod Parlamentet,

Sml. I, s. 1093, præmis 8, Rettens dom af 2.10.2001, forenede sager T-222/99, T-327/99 og T-329/99, Martinez m.fl. mod Parlamentet, Sml. II, s. 2823, præmis 48; jf. ligeledes Domstolens udtalelse 1/91 af 14.12.1991, Sml. I, s. 6079, præmis 21).

261 Som Domstolen gentagne gange har fastslået (dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 18; jf. tillige Domstolens dom af 3.12.1992, sag C-97/91, Oleificio Borelli mod Kommissionen, Sml. I, s. 6313, præmis 14, og af 11.1.2001, sag C-1/99, Kofisa Italia, Sml. I, s. 207, præmis 46, dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, jf. præmis 192 ovenfor, præmis 45, og af 25.7.2002, sag C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, Sml. I, s. 6677, præmis 39), er »[domstolsprøvelsen] udtryk for et almindeligt retsprincip, der ligger til grund for medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner, [og som] endvidere [har] fundet udtryk i artiklerne 6 og 13 i [EMRK]«.

262 I det foreliggende tilfælde finder dette princip udtryk i den ret, som er givet sagsøgerne ved artikel 230, stk. 4, EF, til at forelægge spørgsmålet om lovligheden af den anfægtede forordning for Retten, for så vidt som forordningen berører dem umiddelbart og individuelt, og til støtte herfor at påberåbe sig ethvert anbringende om inkompetence, væsentlige formelle mangler, overtrædelse af EF-traktaten eller af retsregler vedrørende dens gennemførelse samt om magtfordrejning.

263 Det spørgsmål, som opstår i den foreliggende sag er imidlertid, om der findes strukturelle grænser i medfør af den almindelige folkeret eller af EF-traktaten selv for den domstolsprøvelse, som Retten kan udøve med hensyn til denne forordning.

264 Det skal bemærkes, at den anfægtede forordning, som blev vedtaget under henvisning til fælles holdning 2002/402, udgør gennemførelsen på fællesskabsplan af den forpligtelse, som påhviler Fællesskabets medlemmer som medlemmer af FN, til, eventuelt ved hjælp af en fællesskabsretsakt, at implementere de sanktioner over for

Usama bin Laden, medlemmer af Al-Qaida-organisationen samt Taliban og andre personer, grupper, virksomheder og enheder med tilknytning til disse, som er blevet besluttet og efterfølgende styrket ved en række resolutioner, og som Sikkerhedsrådet har vedtaget i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt. I betragtningerne til denne forordning henvises der udtrykkeligt til resolution 1267 (1999), 1333 (2000) og 1390 (2002).

265 I denne sammenhæng har institutionerne, som de med rette har gjort gældende, handlet i medfør af en bunden kompetence, således at de ikke rådede over nogen selvstændig skønsmargen. De kunne nærmere bestemt hverken direkte ændre indholdet af de omhandlede resolutioner eller indføre en mekanisme, der kunne føre til en sådan ændring.

266 Enhver efterprøvelse af den anfægtede forordnings materielle lovlighed, bl.a. henset til fællesskabsrettens bestemmelser eller almindelige principper vedrørende beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, indebærer således, at Retten indirekte efterprøver lovligheden af de nævnte resolutioner. I den situation, som der her skal tages stilling til, skal kilden til den ulovlighed, som sagsøgerne har gjort gældende, ikke søges i vedtagelsen af den anfægtede forordning, men i de sikkerhedsrådsresolutioner, hvorved sanktionerne blev foreskrevet (jf. analogt dommen i sagen Dorsch Consult mod Rådet og Kommissionen, præmis 74).

267 Hvis Retten nærmere bestemt i overensstemmelse med sagsøgernes påstand annullerede den anfægtede forordning, selv om den tilsyneladende er påkrævet folkeretligt, med den begrundelse, at denne retsakt tilsidesætter sagsøgernes grundlæggende rettigheder i henhold til Fællesskabets retsorden, ville en sådan annullation indirekte indebære, at de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner selv tilsidesætter disse grundlæggende rettigheder. Med andre ord har sagsøgerne anmodet Retten om implicit at fastslå, at den omhandlede folkeretlige norm krænker enkeltpersoners grundlæggende rettigheder, således som de er beskyttet i Fællesskabets retsorden.

268 Institutionerne og Det Forenede Kongerige har opfordret Retten til af principielle grunde at afvise at have nogen kompetence til at foretage en sådan indirekte prøvelse af lovligheden af disse resolutioner, der som folkeretlige regler, der er bindende for Fællesskabets medlemsstater, gælder for Retten såvel som for alle Fællesskabets institutioner. Disse parter er i det væsentlige af den opfattelse, at Rettens prøvelse bør være begrænset til dels en kontrol af overholdelsen af de formelle regler, procedureregler og kompetenceregler, der i det foreliggende tilfælde gælder for fællesskabsinstitutionerne, og dels en kontrol af de omhandlede fællesskabsforanstaltningers overensstemmelse med og proportionalitet i forhold til de sikkerhedsrådsresolutioner, som de gennemfører.

269 Det skal anerkendes, at der som en logisk følge af de ovenfor fremdragne principper gælder en sådan begrænsning af kompetencen ved undersøgelsen af forholdet mellem den internationale retsorden, som udgår fra De Forenede Nationer, og national henholdsvis Fællesskabets retsorden.

270 Som det allerede er anført, er de omhandlede resolutioner vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt. I denne sammenhæng tilkommer afgørelsen af, hvad der udgør en trussel mod international fred og sikkerhed, samt hvilke foranstaltninger der er nødvendige for at opretholde eller genoprette international fred og sikkerhed, alene Sikkerhedsrådet, og afgørelsen heraf ligger — alene med forbehold af den naturlige ret til individuelt eller kollektivt selvforsvar, som er omhandlet i pagtens artikel 51 — uden for de nationale myndigheders og domstoles kompetence.

271 Når Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt via sanktionskomitéen beslutter, at visse enkeltpersoners eller enheders midler skal indefryses, gælder dets beslutning i overensstemmelse med pagtens artikel 48 for alle medlemmer af De Forenede Nationer.

272 Henset til betragtningerne i præmis 243-253 ovenfor kan en bekræftelse af, at Retten er kompetent til indirekte at prøve en sådan beslutnings lovlighed efter normen for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, således som de er anerkendt i Fællesskabets retsorden, derfor hverken begrundes i henhold til folkeretten eller i henhold til fællesskabsretten.

273 Dels er en sådan kompetence uforenelig med medlemsstaternes forpligtelser i henhold til De Forenede Nationers pagt, navnlig artikel 25, 48 og 103, og med artikel 27 i Wienerkonventionen om traktatretten.

274 Dels er en sådan kompetence i strid med såvel EF-traktatens bestemmelser, navnlig artikel 5 EF, 10 EF, 297 EF og artikel 307, stk. 1, EF, som EU-traktatens bestemmelser, navnlig artikel 5 EU, hvorefter Fællesskabets retsinstanser udøver deres beføjelser under de betingelser og med de mål for øje, som er fastsat i EF-traktaten og EU-traktaten. Herudover er den uforenelig med princippet om, at Fællesskabet — og dermed Retten — skal udøve sine beføjelser under overholdelse af folkeretten (Poulsen og Diva Navigation-dommen, præmis 9, og Racke-dommen, præmis 45).

275 Det skal tilføjes, at henset til bl.a. artikel 307 EF og artikel 103 i De Forenede Nationers pagt kan påberåbelse af, at der er sket en krænkelse af grundlæggende rettigheder i henhold til Fællesskabets retsorden eller af denne retsordens principper, ikke påvirke gyldigheden af en sikkerhedsrådsresolution eller dens retsvirkning på Fællesskabets område (jf. analogt Internationale Handelsgesellschaft-dommen, præmis 3, dom af 8.10.1986, sag 234/85, Keller, Sml. s. 2897, præmis 7, og af 17.10.1989, forenede sager 97/87-99/87, Dow Chemical Ibérica m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 3165, præmis 38).

276 De omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner skal således anses for principielt ikke at være omfattet af Rettens prøvelsesret, og deres lovlighed skal anses for ikke — heller ikke indirekte — at kunne anfægtes efter fællesskabsretten. Retten er derimod forpligtet til i videst muligt omfang at fortolke og anvende fællesskabsretten på en måde, som er forenelig med medlemsstaternes forpligtelser i medfør af De Forenede Nationers pagt.

277 Retten er dog bemyndiget til indirekte at prøve lovligheden af de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner i forhold til jus cogens, forstået som et grundlæggende folkeretligt princip, der gælder for alle folkeretlige subjekter, heri indbefattet FN's organer, og som det ikke er muligt at fravige.

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

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

Nationers formål bl.a. er at fremme respekten for menneskerettigheder og for fundamentale frihedsrettigheder.

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

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

282 Den indirekte prøvelse, som Retten udøver inden for rammerne af et annullationssøgsmål rettet mod en fællesskabsretsakt, som er vedtaget uden nogen form for skønsudøvelse og med henblik på at gennemføre en sikkerhedsrådsresolution, kan således i givet fald omfatte en efterprøvelse af overholdelsen af de overordnede folkeretlige regler, der henhører under jus cogens, herunder tvingende normer med henblik på universel beskyttelse af menneskerettighederne, som hverken FN's medlemsstater eller FN's organer kan fravige, fordi de udgør »ufravigelige principper i folkeretlig sædvaneret« (Den Internationale Domstols responsum af 8.7.1996 om lovligheden af anvendelse af atomvåben eller trusler herom, *ICJ Reports* 1996, s. 226, præmis 79: jf. tillige i denne retning generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse forud for Bosphorus-dommen, punkt 65).

283 Det er i lyset af disse almene betragtninger, at anbringenderne om tilsidesættelse af sagsøgerens grundlæggende rettigheder skal efterprøves.

Om den hævdede tilsidesættelse af sagsøgernes grundlæggende rettigheder

284 De af sagsøgerne fremsatte argumenter vedrørende den hævdede tilsidesættelse af deres grundlæggende rettigheder kan samles under tre overskrifter: tilsidesættelse af deres ret til at råde over deres ejendom, tilsidesættelse af retten til forsvar og tilsidesættelse af deres ret til en effektiv søgsmålsadgang.

— Om den hævdede tilsidesættelse af sagsøgernes ret til at råde over deres ejendom

285 Sagsøgeren har gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af deres ret til at råde over deres ejendom, således som den er beskyttet i Fællesskabets retsorden.

286 Eftersom den hævdede tilsidesættelse udelukkende hidrører fra indefrysningen af sagsøgernes midler, således som den er blevet besluttet af Sikkerhedsrådet via sanktionskomitéen og gennemført af Fællesskabet ved den anfægtede forordning uden nogen form for skønsudøvelse, skal sagsøgernes anbringender imidlertid i princippet, i overensstemmelse med de allerede ovenfor definerede principper, alene efterprøves i forhold til den norm, der gælder for den universelle beskyttelse af de grundlæggende menneskerettigheder, der henhører under jus cogens.

287 Da rækkevidden og intensiteten af indefrysningen af sagsøgernes midler har varieret over tid (jf. først artikel 2 i forordning nr. 467/2001, herefter artikel 2 i forordning nr. 881/2002 i dens oprindelige affattelse og endelig artikel 2a i den anfægtede forordning, som indsat ved artikel 1 i forordning nr. 561/2003), skal det endvidere

præciseres, at Rettens prøvelse inden for rammerne af det foreliggende annullationssøgsmål udelukkende bør angå de retsregler, som på nuværende tidspunkt er i kraft. I forbindelse med annullationssøgsmål tager Fællesskabets retsinstanser således normalt hensyn til begivenheder, som under den verserende sag påvirker selve tvistens genstand, såsom ophævelse, forlængelse af gyldighedsperioden, erstatning eller ændring af den anfægtede retsakt (jf. ud over dommen i sagen Alpha Steel mod Kommissionen, Fabrique de fer de Charleroi og Dillinger Hüttenwerke mod Kommissionen og CCRE mod Kommissionen, jf. præmis 72 ovenfor, tillige Domstolens kendelse af 8.3.1993, sag C-123/92, Lezzi Pietro mod Kommissionen, Sml. I, s. 809, præmis 8-11). Alle parter og procesdeltagere har under retsmødet erklæret sig enige på dette punkt.

288 Det skal således vurderes, om indefrysningen af midler i henhold til den anfægtede forordning, som ændret ved forordning nr. 561/2003, og — indirekte — i henhold til de sikkerhedsrådsresolutioner, som disse forordninger gennemfører, tilsidesætter sagsøgernes grundlæggende rettigheder.

289 Retten finder, at dette ikke er tilfældet efter den norm, der gælder for den universelle beskyttelse af de grundlæggende menneskerettigheder, der henhører under jus cogens, uden at det her er nødvendigt at sondre mellem situationen for enheden Al Barakaat som juridisk person og Ahmed Yusuf som fysisk person.

290 I denne henseende skal det indledningsvis fremhæves, at den anfægtede forordning, som ændret ved forordning nr. 561/2003, der blev vedtaget som følge af Sikkerhedsrådets resolution 1452 (2002), blandt andre undtagelser og fritagelser bestemmer, at de kompetente nationale myndigheder på anmodning af den berørte person, medmindre sanktionskomitéen udtrykkeligt modsætter sig det, erklærer, at indefrysningen ikke omfatter midler, som er nødvendige for at afholde basale udgifter, herunder betaling af fødevarer, husleje, lægebehandling, skat og offentlige takster (jf. præmis 40 ovenfor). Herudover kan midler, som er nødvendige til afholdelse af hvilke som helst andre »ekstraordinære udgifter«, med sanktionskomitéens udtrykkelige tilladelse fremtidigt fritages fra indefrysning.

291 Den udtrykkelige mulighed for undtagelser og fritagelser, som ledsager indefrysningen af midler, der tilhører personer, som er optaget på sanktionskomitéens liste, viser klart, at denne foranstaltning hverken har til formål eller til følge, at disse personer undergives en umenneskelig eller nedværdigende behandling.

292 Herudover bemærkes, at selv om artikel 17, stk. 1, i verdenserklæringen om menneskerettighederne, som blev vedtaget af De Forenede Nationers generalforsamling den 10. december 1948, bestemmer, at »[e]nhver har ret til at eje ejendom såvel alene som i fællig med andre«, præciseres det i artikel 17, stk. 2, at »[i]ngen [...] vilkårligt [må] berøves sin ejendom«.

293 For så vidt som respekten for ejendomsretten skal anses for at høre til blandt de tvingende normer i almindelig mellemfolkelig ret, er det således under alle omstændigheder kun en vilkårlig fratagelse af denne ret, der kan anses for at være i strid med jus cogens.

294 Det skal imidlertid fastslås, at sagsøgerne ikke vilkårligt er blevet frataget deres ejendomsret.

295 For det første er indefrysningen af deres midler således et aspekt af de af Sikkerhedsrådet besluttede sanktioner over for Usama bin Laden, medlemmer af Al-Qaida-organisationen samt Taliban og andre personer, grupper, virksomheder og enheder med tilknytning til disse.

296 I denne henseende skal betydningen af kampen mod international terrorisme og lovligheden af at beskytte De Forenede Nationer mod terrororganisationers handlinger understreges.

297 I præamblen til resolution 1390 (2002) fordømte Sikkerhedsrådet kategorisk de terrorangreb, som blev begået den 11. september 2001, og erklærede sig fast besluttet på at forebygge enhver handling af denne art. Det bemærkede, at Usama bin Laden og Al-Qaida-organisationen fortsatte deres aktiviteter til støtte for international terrorisme, fordømte Al-Qaida-organisationen og de tilknyttede terrorgrupper for de talrige kriminelle terrorhandlinger, som de havde begået, og som havde til formål at dræbe talrige uskyldige civile personer og at ødelægge formuegoder, og bekræftede på ny, at internationale terrorhandlinger udgjorde en trussel mod international fred og sikkerhed.

298 Det er på baggrund af disse omstændigheder, at det formål, som forfølges med sanktionerne, har en særlig betydning, som bl.a. er — med ordvalget i Sikkerhedsrådets resolution 1373/2001 af 28. september 2001, hvortil der henvises i tredje betragtning til den anfægtede forordning — i overensstemmelse med De Forenede Nationers pagt at kæmpe med alle midler mod de trusler mod den internationale fred og sikkerhed, som forårsages af terrorhandlinger. De omhandlede foranstaltninger forfølger således et mål, som er af grundlæggende almen interesse for det internationale samfund.

299 For det andet er indefrysning af midler en sikkerhedsforanstaltning, som til forskel fra konfiskation ikke tilsidesætter selve ejendomsretten for de berørte personer over deres finansielle aktiver, men udelukkende brugen af disse.

300 For det tredje er der i de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner fastsat en mekanisme for regelmæssig revurdering af den generelle sanktionsordning (jf. præmis 16, 26 og 37 ovenfor samt præmis 313 nedenfor).

301 For det fjerde er der, som der vil blive redegjort for nedenfor, ved de omhandlede regler opstillet en procedure, der gør det muligt for de berørte personer til enhver tid — ved mellemkomst af den medlemsstat, hvor de er statsborgere eller har deres bopæl — at forelægge deres sag for sanktionskomitéen med henblik på en fornyet vurdering.

302 Henset til disse omstændigheder kan indefrysningen af midler, der tilhører personer og enheder, der på grundlag af oplysninger, som er afgivet af De Forenede Nationers medlemsstater og kontrolleret af Sikkerhedsrådet, er mistænkt for at have tilknytning til Usama bin Laden, medlemmer af Al-Qaida-organisationen samt Taliban og for at have bistået med finansiering, planlægning, forberedelse eller udførelse af terrorhandlinger, ikke anses for at udgøre en vilkårlig, uhensigtsmæssig eller uforholdsmæssig krænkelse af de berørte personers grundlæggende rettigheder.

303 Det fremgår af det foregående, at sagsøgernes argumenter vedrørende den hævdede tilsidesættelse af deres ret til at råde over deres ejendom ikke skal tages til følge.

— Om den hævdede tilsidesættelse af retten til forsvar

304 Sagsøgernes argumenter om den hævdede tilsidesættelse af retten til forsvar bygger i det væsentlige på, at de hverken er blevet hørt eller på anden måde har fået lejlighed til at varetage deres interesser forud for vedtagelsen af sanktionerne mod dem. I denne sammenhæng har sagsøgerne fremhævet, at de ikke er blevet oplyst om grundene til og bevismaterialet vedrørende disse sanktioner.

305 I denne henseende skal der skelnes mellem den af sagsøgerne hævdede ret til at blive hørt af sanktionskomitéen, inden de blev optaget på listen over personer, hvis midler skal indefryses i henhold til de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner, og den af sagsøgerne hævdede ret til at blive hørt af fællesskabsinstitutionerne inden vedtagelsen af den anfægtede forordning.

306 Hvad for det første angår sagsøgernes hævdede ret til at blive hørt af sanktionskomitéen, inden de blev optaget på listen over personer, hvis midler skal indefryses i henhold til de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner, skal det fastslås, at en sådan ret ikke er fastsat i de omhandlede resolutioner.

307 Endvidere forekommer det ikke at være et krav efter nogen tvingende folkeretlig norm, at der foretages en forudgående høring af de berørte under omstændigheder som i det foreliggende tilfælde, hvor Sikkerhedsrådet i henhold til kapitel VII i De Forenede Nationers pagt via sanktionskomitéen beslutter, at midler, der tilhører visse enkeltpersoner eller enheder, der mistænkes for at bidrage til finansiering af international terrorisme, skal indefryses.

308 I øvrigt er det ubestrideligt, at en høring af sagsøgerne, inden de blev optaget på den nævnte liste, ville være egnet til at bringe effektiviteten af sanktionerne i fare og også ville være uforenelig med det forfulgte almene formål. Indefrysning af midler skal efter sin karakter have en overraskelseseffekt og finde anvendelse med øjeblikkelig virkning. En sådan foranstaltning kan derfor ikke varsles i forvejen, inden den bliver iværksat.

309 Ikke desto mindre bemærkes, at selv om de ikke fastsætter en ret til at blive hørt personligt, indfører de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner og de respektive forordninger, hvorved de er blevet gennemført i Fællesskabet, en mekanisme med henblik på revurdering af enkelttilfælde, idet de bestemmer, at de berørte personer ved de nationale myndigheders mellemkomst kan henvende sig til sanktionskomitéen for enten at opnå, at de bliver fjernet fra listen over personer, der er omfattet af sanktionerne, eller at der gøres undtagelse fra indefrysningen af midler (jf. bl.a. præmis 11, 21, 36 og 38-40 ovenfor).

310 Sanktionskomitéen er et organ, som er underordnet Sikkerhedsrådet, og som består af repræsentanter for stater, der er medlemmer af Sikkerhedsrådet. Den har udviklet sig til et vigtigt permanent organ til daglig overvågning af gennemførelsen af sanktioner, og den kan arbejde til fremme af en ensartet fortolkning og anvendelse af resolutionerne i det internationale samfund (jf. generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse forud for Bosphorus-dommen, punkt 46).

311 Hvad nærmere angår en anmodning om revurdering af et enkelttilfælde med henblik på at opnå, at den berørte person bliver slettet af listen over personer, der er omfattet af sanktionerne, bestemmer punkt 7 i retningslinjerne for sanktionskomitéens arbejde, vedtaget den 7. november 2002 og ændret den 10. april 2003 (jf. præmis 67 ovenfor), følgende:

»a) Without prejudice to available procedures, a petitioner (individual(s), groups, undertakings, and/or entities on the 1267 Committee's consolidated list) may petition the government of residence and/or citizenship to request review of the case. In this regard, the petitioner should provide justification for the de-listing request, offer relevant information and request support for de-listing;

b) The government to which a petition is submitted (the petitioned government) should review all relevant information and then approach bilaterally the government(s) originally proposing designation (the designating government(s)) to seek additional information and to hold consultations on the de-listing request;

c) The original designating government(s) may also request additional information from the petitioner's country of citizenship or residency. The petitioned and the designating government(s) may, as appropriate, consult with the Chairman of the Committee during the course of any such bilateral consultations;

d) If, after reviewing any additional information, the petitioned government wishes to pursue a de-listing request, it should seek to persuade the designating

government(s) to submit jointly or separately a request for de-listing to the Committee. The petitioned government may, without an accompanying request from the original designating government(s), submit a request for de-listing to the Committee, pursuant to the no-objection procedure;

e) The Committee will reach decisions by consensus of its members. If consensus cannot be reached on a particular issue, the Chairman will undertake such further consultations as may facilitate agreement. If, after these consultations, consensus still cannot be reached, the matter may be submitted to the Security Council. Given the specific nature of the information, the Chairman may encourage bilateral exchanges between interested Member States in order to clarify the issue prior to a decision.«

312 Retten konstaterer, at Sikkerhedsrådet ved vedtagelsen af disse retningslinjer har haft til hensigt i videst muligt omfang at tage hensyn til de grundlæggende rettigheder for de personer, der er optaget på sanktionskomitéens liste, herunder retten til forsvar.

313 Den betydning, som Sikkerhedsrådet tillægger overholdelsen af disse rettigheder, fremgår i øvrigt klart af dets resolution 1526 (2004) af 30. januar 2004, som dels har til formål at forbedre gennemførelsen af de foranstaltninger, som er foreskrevet i afsnit 4, litra b), i resolution 1267 (1999), i afsnit 8, litra c), i resolution 1333 (2000) og i afsnit 1 og 2 i resolution 1390 (2002), og dels at styrke sanktionskomitéens mandat. Af afsnit 18 i resolution 1526 (2004) fremgår det, at Sikkerhedsrådet »[s]trongly encourages all States to inform, to the extent possible, individuals and entities included in the Committee's list of the measures imposed on them, and of the Committee's guidelines and resolution 1452 (2002)«. I henhold til afsnit 3 i resolution 1526 (2004) skal disse foranstaltninger forbedres på ny efter 18 måneder eller tidligere, hvis det er nødvendigt.

314 Den ovenfor beskrevne procedure giver ganske vist ikke direkte de berørte personer selv ret til at blive hørt af sanktionskomitéen, som er den eneste myndighed, der har kompetence til, efter anmodning af en stat, at træffe afgørelse om revurdering af deres sag. De berørte personer er således i det væsentlige afhængige af den diplomatiske beskyttelse, som staterne giver deres statsborgere.

315 En sådan begrænsning af retten til at blive hørt direkte og personligt af den kompetente myndighed kan imidlertid ikke anses for at være uacceptabel i henhold til tvingende folkeretlige normer. Når der er tale om at anfægte beslutninger truffet af Sikkerhedsrådet via sanktionskomitéen i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, på grundlag af oplysninger fra staterne og de regionale organisationer, er det tværtimod normalt, at de berørte personers ret til kontradiktion tilpasses inden for rammerne af en administrativ procedure på flere planer, i hvilken de i bilag II til den anfægtede forordning omhandlede nationale myndigheder spiller en væsentlig rolle.

316 Fællesskabsretten selv anerkender i øvrigt lovligheden af sådanne proceduremæssige tilpasninger i forbindelse med økonomiske sanktioner mod enkeltpersoner (jf. analogt kendelsen i sagen »Invest« Import und Export og Invest Commerce mod Kommissionen, jf. præmis 85 ovenfor).

317 Det skal tilføjes, at de berørte personer, som Det Forenede Kongerige med rette anførte under retsmødet, har mulighed for at anlægge en retssag på grundlag af intern ret, eller endog direkte på grundlag af den anfægtede forordning og de relevante sikkerhedsrådsresolutioner, som den gennemfører, til prøvelse af et eventuelt ulovligt afslag fra den kompetente nationale myndigheds side på at forelægge deres sag for sanktionskomitéen med henblik på en revurdering (jf. analogt kendelse afsagt af Rettens præsident den 15.5.2003, sag T-47/03 R, Sison mod Rådet, Sml. II, s. 2047, præmis 39).

318 I øvrigt er sagsøgerne i det foreliggende tilfælde faktisk ved den svenske regerings mellemkomst blevet hørt af sanktionskomitéen, og høringen var så virkningsfuld, at to af de oprindelige sagsøgte, Abdirisak Aden og Abdulaziz Ali, blev slettet af listen over personer, som er omfattet af indefrysningen af midler, og følgelig ligeledes blev slettet af listen i bilag I til den anfægtede forordning (jf. præmis 33-35 ovenfor). I denne forbindelse skal punkt 11 i sanktionskomitéens rapport for 2002 citeres:

»At its 11th meeting, on 11 February 2002, the Committee considered two notes verbale from Sweden requesting the removal of three individuals of Swedish nationality and one entity from the Committee's list and decided to undertake a substantial examination of that request. Sweden was invited to participate in the meeting and was represented by the Director-General for Legal Affairs of the Swedish Ministry of Foreign Affairs. Committee members recognized the importance of striking a balance between speed and effectiveness in the fight against terror, on the one hand, and the human rights of individuals protected on the international and national levels on the other. Following the meeting, the Chairman gave a briefing to the press and interested Member States. The briefing was attended by a large audience, suggesting that the issue raised by Sweden was of importance to other countries also.«

319 Endelig forekommer sagsøgernes mulighed for at udtale sig på et relevant grundlag om, hvorvidt de faktiske omstændigheder, på grundlag af hvilke deres midler er blevet indefrosset, er korrekte og relevante, og endvidere om det bevismateriale, som er brugt imod dem, under alle omstændigheder at være fuldstændig udelukket. Disse faktiske omstændigheder og beviser har de, eftersom de er klassificeret som fortrolige eller hemmelige af den stat, som har bragt dem til sanktionskomitéens kendskab, givetvis ikke fået forelagt, ligesom de i øvrigt heller ikke er blevet fremlagt for de FN-medlemsstater, som er adressater for de omhandlede sikkerhedsråds-resolutioner.

320 Under omstændigheder som dem, der er tale om i denne sag, som drejer sig om en sikkerhedsforanstaltning, der indskrænker sagsøgernes rådighed over deres midler,

finder Retten imidlertid ikke, at overholdelsen af de berørtes grundlæggende rettigheder kræver, at de får forelagt de faktiske omstændigheder og det bevismateriale, som lægges dem til last, når Sikkerhedsrådet eller sanktionskomitéen finder, at hensyn til det internationale samfunds sikkerhed er til hinder for det.

321 Det følger heraf, at sagsøgernes argumenter vedrørende den hævdede tilsidesættelse af deres ret til at blive hørt af sanktionskomitéen, inden de blev optaget på listen over personer, hvis midler skal indefryses i henhold til de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner, ikke kan tages til følge.

322 Hvad for det andet angår sagsøgernes hævdede ret til at blive hørt inden vedtagelsen af den anfægtede forordning bemærkes, at denne ret ikke kan nægtes sagsøgerne alene med den begrundelse, således som Rådet og Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at hverken EMRK eller de almindelige fællesskabsretlige principper tildeler enkeltpersoner nogen ret til at blive hørt forud for vedtagelsen af en normativ retsakt.

323 Ganske vist kan retspraksis om retten til at blive hørt ikke udvides til at omfatte en fællesskabsretlig lovgivningsprocedure, der fører til vedtagelse af normative retsakter, som indebærer et økonomisk-politisk valg, og som gælder for de pågældende økonomiske aktører i almindelighed i forbindelse med en lovgivningsprocedure, der fører til vedtagelse af generelle foranstaltninger (Rettens dom af 11.12.1996, sag T-521/93, Atlanta m.fl. mod De Europæiske Fællesskaber, Sml. II, s. 1707, præmis 70, som efter anke blev stadfæstet af Domstolen ved dom af 14.10.1999, sag C-104/97 P, Atlanta mod Det Europæiske Fællesskab, Sml. I, s. 6983, præmis 31-38).

324 I den foreliggende sag har den anfægtede forordning imidlertid ikke udelukkende karakter af normativ retsakt. Samtidig med, at den finder anvendelse for alle de berørte erhvervsdrivende i almindelighed (jf. præmis 186 ovenfor), berører den sagsøgerne — som den desuden udpeger ved navns nævnelse som genstand for sanktionerne — umiddelbart og individuelt. Den retspraksis, der er henvist til i ovenstående præmis, er derfor ikke relevant.

325 Det bemærkes således, at retten til forsvar i forbindelse med enhver procedure, der indledes over for en person, og som kan resultere i en for denne person bebyrdende afgørelse, ifølge fast retspraksis er et grundlæggende fællesskabsretligt princip, som skal overholdes, selv om der ikke er fastsat nogen bestemmelser vedrørende den pågældende procedure. Dette princip indebærer, at enhver person, som pålægges en sanktion, skal sættes i stand til på hensigtsmæssig måde at tilkendegive sit synspunkt vedrørende de omstændigheder, der lægges ham til last, og på grundlag af hvilke sanktionen er pålagt (Domstolens dom af 29.6.1994, sag C-135/92, Fiskano mod Kommissionen, Sml. I, s. 2885, præmis 39 og 40, af 24.10.1996, sag C-32/95 P, Kommissionen mod Lisrestal m.fl., Sml. I, s. 5373, præmis 21, og af 21.9.2000, sag C-462/98 P, Mediocurso mod Kommissionen, Sml. I, s. 7183, præmis 36).

326 Det er imidlertid med rette, at Rådet og Kommissionen har anført, at denne retspraksis har udviklet sig inden for områder som konkurrenceret, antidumping og statsstøtte, men også disciplinærretten og nedsættelse af tilskud, hvor fællesskabsinstitutionerne råder over vidtgående undersøgelses- og sagsoplysningsbeføjelser samt en vid skønsmargen.

327 Ifølge retspraksis forudsætter overholdelsen af de garantier, som Fællesskabets retsorden giver, herunder retten for den berørte person til at tilkendegive sin opfattelse, således, at den myndighed, som har udstedt den omhandlede retsakt, har udøvet et skøn (jf. Domstolens dom af 21.11.1991, sag C-269/90, Technische Universität München, Sml. I, s. 5469, præmis 14).

328 I det foreliggende tilfælde var fællesskabsinstitutionerne — som det fremgår af de ovenfor anførte indledende bemærkninger om forholdet mellem den internationale retsorden, som udgår fra De Forenede Nationer, og den nationale retsorden, henholdsvis Fællesskabets retsorden — forpligtet til i Fællesskabets retsorden at gennemføre resolutioner vedtaget af Sikkerhedsrådet og beslutninger truffet af sanktionskomitéen, som på ingen måde bemyndigede dem til i forbindelse med den konkrete gennemførelse at fastsætte en mekanisme på fællesskabsplan med henblik på vurdering eller revurdering af enkelttilfælde, eftersom såvel indholdet af de omhandlede foranstaltninger som mekanismerne med henblik på revurdering (jf. præmis 309 ff. ovenfor) fuldt ud henhørte under Sikkerhedsrådets og sanktions-

komitéens kompetence. Følgelig havde fællesskabsinstitutionerne ingen undersøgelsesbeføjelse, ingen mulighed for at kontrollere de faktiske omstændigheder, som Sikkerhedsrådet og sanktionskomitéen havde lagt til grund, ingen skønsmargen med hensyn til disse faktiske omstændigheder og ikke noget frit skøn med hensyn til hensigtsmæssigheden af at vedtage sanktioner over for sagsøgeren. Det fællesskabsretlige princip om retten til kontradiktion kan ikke anvendes i en situation, hvor en høring af den berørte person under ingen omstændigheder kan foranledige, at institutionen ændrer sit standpunkt.

329 Det følger heraf, at fællesskabsinstitutionerne ikke var forpligtet til at høre sagsøgerne inden vedtagelsen af den anfægtede forordning.

330 Følgelig skal sagsøgernes argumenter vedrørende den hævdede tilsidesættelse af deres ret til at blive hørt af fællesskabsinstitutionerne, inden den anfægtede forordning blev vedtaget, ikke tages til følge.

331 Det følger af det foregående, at sagsøgernes argumenter om den hævdede tilsidesættelse af retten til forsvar ikke kan tages til følge.

— Om den hævdede tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsprøvelse

332 Vurderingen af sagsøgernes argumenter vedrørende den hævdede tilsidesættelse af deres ret til en effektiv søgsmålsadgang bør tage hensyn til de almene betragtninger, som allerede er blevet fremsat herom som led i ovenstående efterprøvelse af rækkevidden af den legalitetprøvelse, særligt henset til de grundlæggende rettigheder, som det påhviler Retten at foretage af fællesskabsretsakter, som implementerer sikkerhedsrådsresolutioner, der er vedtaget i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt.

333 I det foreliggende tilfælde har sagsøgerne kunnet anlægge et annullationssøgsmål ved Retten i medfør af artikel 230 EF.

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

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

336 Retten træffer afgørelse i medfør af denne prøvelsesret, og det skal inden for den ramme fastslås, at de fejl vedrørende identifikationen af sagsøgerne og to andre enheder, som den anfægtede forordning hævdes at være behæftet med (jf. præmis 196 og 197 ovenfor), er uden betydning for den foreliggende sag, eftersom det er ubestridt, at sagsøgerne faktisk er henholdsvis en af de fysiske personer og en af de enheder, som den 9. november 2001 blev optaget på sanktionskomitéens liste (jf. præmis 24 ovenfor). Det samme gælder for oplysningen om, at de svenske politimyndigheder efter at have kontrolleret den anden sagsøgers regnskaber fandt, at de var i orden (jf. præmis 198 ovenfor).

337 Inden for rammerne af det foreliggende annullationssøgsmål har Retten desuden erklæret sig kompetent til at prøve lovligheden af den anfægtede forordning og, indirekte, lovligheden af de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner set i forhold til de overordnede folkeretlige regler, der henhører under jus cogens, herunder tvingende normer med henblik på universel beskyttelse af menneskerettighederne.

338 Derimod påhviler det, som det allerede er anført i præmis 276 ovenfor, ikke Retten indirekte at prøve selve de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioners overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, således som de er beskyttet i Fællesskabets retsorden.

339 Det tilkommer heller ikke Retten at kontrollere, at der ikke er tale om et fejlagtigt skøn med hensyn til de faktiske omstændigheder og beviser, som Sikkerhedsrådet har lagt til grund til støtte for de foranstaltninger, som det har truffet, og heller ikke — med forbehold af den begrænsede ramme, som er defineret i præmis 337 ovenfor — indirekte at prøve hensigtsmæssigheden og forholdsmæssigheden af disse foranstaltninger. En sådan prøvelse kan ikke udøves uden at gøre indgreb i Sikkerhedsrådets enekompetence i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt til for det første at afgøre, om der foreligger en trussel mod international fred og sikkerhed, og for det andet, hvilke foranstaltninger der er hensigtsmæssige med henblik på at afværge eller afhjælpe en sådan trussel. I øvrigt indebærer spørgsmålet om, hvorvidt en enkeltperson eller en organisation udgør en trussel for international fred og sikkerhed, ligesom spørgsmålet om, hvilke foranstaltninger der bør træffes over for berørte personer med henblik på at modvirke en sådan trussel, en politisk vurdering og skønsmæssige vurderinger, som i princippet henhører under enekompetencen for den myndighed, til hvilken det internationale samfund har overdraget hovedansvaret for opretholdelse af international fred og sikkerhed.

340 Det skal således fastslås, at sagsøgerne ikke råder over noget retsmiddel i det i præmis 339 umiddelbart ovenfor angivne omfang, idet Sikkerhedsrådet ikke har fundet det hensigtsmæssigt at oprette en international uafhængig retsinstans, der har til opgave at træffe afgørelse med hensyn til såvel jus som faktum i sager anlagt til prøvelse af enkeltbeslutninger truffet af sanktionskomitéen.

341 Det skal imidlertid tillige anerkendes, at en sådan lakune i sagsøgernes retsbeskyttelse ikke i sig selv er i strid med jus cogens.

342 I denne henseende bemærker Retten, at retten til domstolsprøvelse, der som princip er anerkendt i såvel artikel 8 i verdenserklæringen om menneskerettighederne som i artikel 14 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, som blev vedtaget af De Forenede Nationers generalforsamling den 16. december 1966, ikke er absolut. Dels kan der gøres undtagelser fra denne rettighed i tilfælde af en ekstraordinær offentlig faretilstand, som truer nationens eksistens, således som det under visse betingelser er fastsat i artikel 4, stk. 1, i den nævnte konvention. Dels kan visse begrænsninger — selv uden at der foreligger sådanne ekstraordinære omstændigheder — anses for at være uløseligt forbundet med denne rettighed, således som de begrænsninger, der i almindelighed anerkendes af verdenssamfundet som henhørende under doktrinen om staters immunitet (jf. i denne henseende Menneskerettighedsdomstolens dom af 12.7.2001, fyrst Hans-Adam II af Liechtenstein mod Tyskland, *Reports of Judgments and Decisions*, 2001-VIII, præmis 52, 55, 59 og 68, og af 21.11.2001, McElhinney mod Irland, *Reports of Judgments and Decisions*, 2001-XI, særlig præmis 34-37) og om internationale organisationers immunitet (jf. i denne henseende Menneskerettighedsdomstolens dom af 18.2.1999, Waite og Kennedy mod Tyskland, *Reports of Judgments and Decisions*, 1999-I, præmis 63 og 68-73).

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

344 En sådan begrænsning er begrundet såvel i karakteren af de beslutninger, som Sikkerhedsrådet skal træffe i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, som i det lovlige formål, som forfølges. Under de i nærværende sag foreliggende omstændigheder er sagsøgernes interesse i at få sagens realitet prøvet ved en domstol ikke tilstrækkelig til at gå forud for den væsentlige almene interesse i, at international fred og sikkerhed opretholdes, når der foreligger en trussel, som er klart identificeret af Sikkerhedsrådet i overensstemmelse med bestemmelserne i De Forenede Nationers pagt. I denne henseende skal der tillægges den omstændighed, at de resolutioner, som Sikkerhedsrådet løbende har vedtaget, langt fra at fastsætte

en ubegrænset eller ubestemt gyldighedsperiode altid har fastsat en mekanisme med henblik på revurdering af hensigtsmæssigheden af at opretholde disse foranstaltninger efter højst 12 eller 18 måneders forløb (jf. præmis 16, 26, 37 og 313 ovenfor), en væsentlig betydning.

345 Endelig finder Retten, at oprettelsen af et organ som sanktionskomitéen og den foreskrevne mulighed for til enhver tid at henvende sig til denne for at opnå en revurdering af ethvert enkelttilfælde gennem en formaliseret mekanisme, der involverer såvel »the petitioned government« som »the designating government« [den regering, hvortil en berørt person har rettet en anmodning om revurdering, henholdsvis den regering, som har foreslået den pågældende optaget på sanktionskomitéens liste] (jf. præmis 310 og 311 ovenfor), i mangel af en international retsinstans, der er kompetent til at prøve lovligheden af Sikkerhedsrådets retsakter, er et rimeligt alternativ for at opnå en adækvat beskyttelse af sagsøgernes grundlæggende rettigheder, således som de er anerkendt ved jus cogens.

346 Det følger af det foregående, at sagsøgerens argumenter om den hævdede tilsidesættelse af deres ret til en effektiv søgsmålsadgang ikke kan tages til følge.

347 Da ingen af sagsøgerens anbringender og argumenter kan tages til følge, og da Retten finder, at sagen er tilstrækkeligt oplyst ved sagsakterne og ved de oplysninger, der er givet af parterne under retsmødet, skal Rådet frifindes, uden at det er nødvendigt at efterkomme anmodningen om afhøring af den første sagsøger og af Sir Jeremy Greenstock, tidligere formand for sanktionskomitéen (jf. præmis 199 ovenfor).

Sagens omkostninger

348 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til

procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit, skal medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, bære deres egne omkostninger. Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 6, er Retten frit stillet i sin afgørelse om sagens omkostninger, hvis det er ufornødent at træffe afgørelse om sagens genstand.

349 Henset til omstændighederne i det foreliggende tilfælde og parternes påstande finder Retten, at det vil være rimeligt i medfør af disse bestemmelser, at sagsøgerne bærer deres egne omkostninger og herudover betaler Rådets omkostninger samt de omkostninger, som Kommissionen har afholdt indtil den 10. juli 2002, heri indbefattet omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler. Det Forenede Kongerige og Kommissionen bærer deres egne omkostninger, sidstnævnte vedrørende perioden efter den 10. juli 2002.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Anden Udvidede Afdeling)

1) **Det er ufornødent at træffe afgørelse vedrørende påstanden om annullation af Rådets forordning (EF) nr. 467/2001 af 6. marts 2001 om forbud mod udførsel af visse varer og tjenesteydelser til Afghanistan, om styrkelse af flyveforbuddet og om udvidelse af indefrysningen af midler og andre økonomiske ressourcer over for Taliban i Afghanistan og om ophævelse af forordning (EF) nr. 337/2000 og af Kommissionens forordning (EF) nr. 2199/2001 af 12. november 2001 om fjerde ændring af forordning nr. 467/2001.**

2) **Rådet frifindes for så vidt angår påstanden om annullation af Rådets forordning 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 nr. 467/2001.**

3) **Sagsøgerne tilpligtes at bære deres egne omkostninger og at betale Rådets omkostninger samt de omkostninger, som Kommissionen har afholdt indtil den 10. juli 2002, herunder omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler.**

4) **Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland og Kommissionen bærer deres egne omkostninger, sidstnævnte vedrørende perioden efter den 10. juli 2002.**

Forwood Pirrung Mengozzi

Meij Vilaras

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. september 2005.

H. Jung

Justitssekretær

J. Pirrung

Afdelingsformand

Indhold

Retsforskrifter ..... II - 3546

Tvistens baggrund ..... II - 3549

Retsforhandlinger og parternes påstande ..... II - 3562

Om de processuelle konsekvenser af vedtagelsen af den anfægtede forordning ..... II - 3568

Realiteten ..... II - 3570

1. Det første anbringende om Rådets manglende kompetence til at vedtage den anfægtede forordning ..... II - 3570

Det første led ..... II - 3570

Parternes argumenter ..... II - 3570

Rettens bemærkninger ..... II - 3579

— Hjemmelen for forordning nr. 467/2001 ..... II - 3579

— Hjemmelen for den anfægtede forordning ..... II - 3585

Det andet led ..... II - 3596

Parternes argumenter ..... II - 3596

Rettens bemærkninger ..... II - 3597

Det tredje led ..... II - 3597

Parternes argumenter ..... II - 3597

Rettens bemærkninger ..... II - 3598

2. Om det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 249 EF ..... II - 3598

Parternes argumenter ..... II - 3598

Rettens bemærkninger ..... II - 3599

3. Det tredje anbringende om tilsidesættelse af sagsøgernes grundlæggende rettigheder ..... II - 3602

Parternes argumenter ..... II - 3602

Rettens bemærkninger ..... II - 3612

Indledende bemærkninger ..... II - 3612

Om forholdet mellem den internationale retsorden, som udgår fra De Forenede Nationer, og national henholdsvis Fællesskabets retsorden ..... II - 3614

Om rækkevidden af den legalitetsprøvelse, som det påhviler Retten at udøve II - 3621

Om den hævdede tilsidesættelse af sagsøgernes grundlæggende rettigheder II - 3628

— Om den hævdede tilsidesættelse af sagsøgernes ret til at råde over deres ejendom ..... II - 3628

— Om den hævdede tilsidesættelse af retten til forsvar ..... II - 3632

— Om den hævdede tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse ..... II - 3640

Sagens omkostninger ..... II - 3644