RETTENS DOM (Anden Afdeling)

12. juli 2006 *

I sag T-253/02,

Chafiq Ayadi, Dublin (Irland), først ved solicitors A. Lyon, H. Miller og M. Willis-Stewart samt barrister S. Cox, derefter ved A. Lyon, H. Miller og S. Cox,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Vitsentzatos og M. Bishop, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

* Processprog: engelsk.

støttet af:

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland først ved J. Collins, derefter ved R. Caudwell, som befuldmægtigede, bistået af barrister S. Moore,

og

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. Brown og M. Wilderspin, som befuldmægtigede,

intervenienter,

angående en påstand om delvis 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 om forbud mod udførsel af visse varer og tjenesteydelser til Afghanistan, om styrkelse af flyveforbuddet og om udvidelse af indefrysningen af midler og andre økonomiske ressourcer over for Taliban i Afghanistan (EFT L 139, s. 9),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. Pirrung, og dommerne N.J. Forwood og S. Papasavvas,

justitssekretær: fuldmægtig J. Plingers,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 25. oktober 2005,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

1 I henhold til artikel 24, stk. 1, i De Forenede Nationers pagt, undertegnet i San Francisco (De Forenede Stater) 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 artikel 41 i De Forenede Nationers pagt er det fastsat:

»Sikkerhedsrådet kan afgøre, hvilke forholdsregler, dog ikke omfattende anvendelsen af våbenmagt, der skal tages for at gennemføre dets beslutninger, og det kan opfordre medlemmerne af De Forenede Nationer til at iværksætte sådanne forholdsregler. Disse kan indbefatte fuldstændig eller delvis afbrydelse af økonomiske forbindelser og af samkvemmet ved jernbaner, til søs, i luften, ved post, telegraf, radio og andre kommunikationsmidler samt afbrydelse af diplomatiske forbindelser.«

4 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«.

5 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«.

6 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 [...]«

7 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.«

8 Artikel 60 EF bestemmer:

»1. 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.

2. Med forbehold af artikel 297, og så længe Rådet ikke har truffet foranstaltninger i medfør af stk. 1, kan en medlemsstat af alvorlige politiske grunde af hastende karakter træffe ensidige foranstaltninger over for et tredjeland med hensyn til kapitalbevægelser og betalinger. Kommissionen og de øvrige medlemsstater underrettes om sådanne foranstaltninger senest på dagen for deres ikrafttrædelse.

Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, kan beslutte, at den pågældende medlemsstat skal ændre eller ophæve de pågældende foranstaltninger. Formanden for Rådet underretter Europa-Parlamentet om en sådan afgørelse truffet af Rådet.«

9 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.«

10 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

11 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 staterne 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«.

12 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 anmodninger om undtagelser fra de i afsnit 4 foreskrevne foranstaltninger.

13 Da Rådet fandt, at en handling fra Fællesskabets side var påkrævet for at gennemføre denne resolution, 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 Sikkerhedsrådets resolution 1267 (1999).

14 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).

15 Den 19. december vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1333 (2000), der bl.a. kræver, at Taliban efterlever resolution 1267 (1999), særligt 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 særligt 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 staterne 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«.

16 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 sanktionskomitéen har udpeget som havende tilknytning til Usama bin Laden, herunder Al-Qaida-organisationen.

17 I afsnit 17 i resolution 1333 (2000) opfordrede Sikkerhedsrådet alle medlemsstaterne og alle internationale og regionale organisationer, herunder FN og FN's særorganisationer, til streng overholdelse af resolutionens bestemmelser, uanset eksisterende rettigheder eller forpligtelser i henhold til en international overenskomst.

18 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.

19 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)].«

20 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).

21 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«.

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

23 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.«

24 Artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 467/2001 bestemmer, at »[u]ndtagelser indrømmet af Taliban-sanktionskomitéen gælder i hele Fællesskabet«.

25 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 beslutninger truffet af Sikkerhedsrådet eller sanktionskomitéen.

26 Bilag II til forordning nr. 467/2001 indeholder listen over de nationale myndigheder, der er kompetente ved anvendelsen af bl.a. artikel 2, stk. 3. I Irland er de kompetente myndigheder Central Bank of Ireland, Financial Markets Department, henholdsvis Department of Foreign Affairs, Bilateral Economic Relations Section.

27 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). 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.

28 Den 19. oktober 2001 offentliggjorde sanktionskomitéen et nyt tillæg til listen af 8. marts 2001, som bl.a. indeholdt navnet på sagsøgeren, der blev udpeget som en person med tilknytning til Usama bin Laden, under følgende angivelse:

»Bin Muhammad, Ayadi Chafiq (A.K.A. Ayadi Shafiq, Ben Muhammad; A.K.A. Ayadi Chafik, Ben Muhammad; A.K.A. Aiadi, Ben Muhammad; A.K.A. Aiady, Ben Muhammad), Helene Meyer Ring 10-1415-80809, Munich, Germany; 129 Park Road, NW8, London, England; 28 Chausse Di Lille, Moscron, Belgium; Darvingasse 1/2/58 60, Vienna, Austria; Tunisia; DOB: 21 January 1963; POB: Safais (Sfax), Tunisia«.

29 Samme dag vedtog Kommissionen forordning (EF) nr. 2062/2001 om tredje ændring af forordning nr. 467/2001 (EFT L 277, s. 25). I henhold til denne forordnings artikel 1 blev sagsøgerens navn føjet til bilag I til forordning nr. 467/2001 under følgende angivelse:

»BIN MUHAMMAD, Ayadi Chafiq (alias Ayadi Shafiq, Ben Muhammad) (alias Ayadi Chafik, Ben Muhammad) (alias Aiadi, Ben Muhammad) (alias Aiady, Ben

Muhammad), Helene Meyer Ring 10-1415-80809, München, Tyskland; 129 Park Road, NW8, London, England; 28 Chaussée de Lille, Mouscron, Belgien; Darvingasse 1/2/58-60, Wien, Østrig; Tunesien; Født: 21. januar 1963; Fødested: Safais (Sfax), Tunesien«.

30 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.

31 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/FUSP (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.

32 Den 27. maj 2002 vedtog Rådet på grundlag af artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF forordning (EF) nr. 881/2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban, og om ophævelse af forordning nr. 467/2001 (EFT L 139, s. 9, herefter »den anfægtede forordning«).

33 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«.

34 Artikel 1 i den anfægtede forordning definerer »midler« og »indefrysning af midler« med i det væsentlige samme ordvalg som artikel 1 i forordning nr. 467/2001. Desuden definerer den, hvad der skal forstås ved »økonomiske ressourcer«.

35 Artikel 2 i den anfægtede forordning 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.«

36 Artikel 4 i den anfægtede forordning bestemmer:

»1. Bevidst og forsætlig deltagelse i aktiviteter, der direkte eller indirekte har til formål eller til virkning at omgå artikel 2 eller fremme transaktionerne i artikel 3, er forbudt.

2. Enhver oplysning om, at bestemmelserne i denne forordning omgås eller er blevet omgået, skal indberettes til de kompetente myndigheder i medlemsstaterne og direkte eller gennem disse kompetente myndigheder til Kommissionen.«

37 I henhold til artikel 7, stk. 2, i den anfægtede forordning varetager Kommissionen »[u]den at dette berører medlemsstaternes rettigheder og forpligtelser i henhold til De Forenede Nationers pagt, [...] den nødvendige kontakt med sanktionskomitéen med henblik på en effektiv anvendelse af denne forordning«.

38 Bilag I til den anfægtede forordning indeholder listen over personer, enheder og grupper, der er omfattet af den indefrysning, der er foreskrevet i artikel 2. Listen omfatter bl.a. navnet på sagsøgeren, som er udpeget under følgende angivelse:

»Bin Muhammad, Ayadi Chafiq (alias Ayadi Shafiq, Ben Muhammad; alias Ayadi Chafik, Ben Muhammad; alias Aiadi, Ben Muhammad; alias Aiady, Ben Muhammad), Helene Meyer Ring 10-1415-80809, München, Tyskland; 129 Park Road, London NW8, England; 28 Chaussee De Lille, Mouscron, Belgien; Darvingasse 1/2/58-60, Wien, Østrig; Tunesien, født den 21.1.1963, Safais (Sfax), Tunesien«.

39 Den 20. december 2002 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1452 (2002), som havde til formål at gøre det lettere at overholde forpligtelserne i forbindelse med 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.

40 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.

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

42 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 den anfægtede forordning (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.

43 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.

[...]«

44 Den 19. maj 2003 vedtog Kommissionen forordning (EF) nr. 866/2003 om 18. ændring af den anfægtede forordning (EUT L 124, s. 19). I henhold til denne forordnings artikel 1 og punkt 5 i bilaget hertil ændres bilag I til den anfægtede forordning således, at angivelsen vedrørende sagsøgeren (jf. præmis 38 ovenfor) erstattes af følgende angivelse:

»Ayadi Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed [alias a) Bin Muhammad, Ayadi Chafiq b) Ayadi Chafik, Ben Muhammad c) Aiadi, Ben Muhammad d) Aiady, Ben Muhammad e) Ayadi Shafig Ben Mohamed f) Ben Mohamed, Ayadi Chafig, g) Abou El Baraa], a) Helene Meyer Ring 10-1415-80809, München, Tyskland b) 129 Park Road, NW8, London, England c) Chaussée de Lille 28, Moscron, Belgien d) Darvingasse 1/2/58-60, Wien, Østrig; født den 21.3.1963; fødested: Sfax, Tunesien; nationalitet: tunesisk, bosnisk, østrigsk; pasnr.: E 423362 udstedt i Islamabad den 15.5.1988; nationalt identitetsnr.: 1292931. Øvrige oplysninger: Hans mors navn er Medina Abid; han opholder sig p.t. i Irland.«

45 Den 30. januar 2004 vedtog Kommissionen forordning (EF) nr. 180/2004 om niogtyvende ændring af den anfægtede forordning (EUT L 28, s. 15). I henhold til denne forordnings artikel 1 og punkt 4 i bilaget hertil ændres bilag I til den anfægtede forordning således, at angivelsen vedrørende sagsøgeren (jf. præmis 38) erstattes af følgende angivelse:

»Ayadi Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed [alias a) Bin Muhammad, Ayadi Chafiq, b) Ayadi Chafik, Ben Muhammad, c) Aiadi, Ben Muhammad, d) Aiady, Ben

Muhammad, e) Ayadi Shafig Ben Mohamed, f) Ben Mohamed, Ayadi Chafig, g) Abou El Baraa], a) Helene Meyer Ring 10-1415-80809, München, Tyskland, b) 129 Park Road, NW8, London, England, c) 28 Chaussée De Lille, Mouscron, Belgien. Født den: 21. marts 1963. Fødested: Sfax, Tunesien. Nationalitet: a) tunesisk, b) bosnisk. Pasnr.: E 423362 udstedt i Islamabad den 15. maj 1988. Nationalt identifikationsnr.: 1292931. Andre oplysninger: hans mors navn er Medina Abid; han opholder sig p.t. i Irland.«

46 Den 30. januar 2004 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1526 (2004), som har til formål dels 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, dels at styrke sanktionskomitéens mandat. I henhold til afsnit 3 i resolution 1526 (2004) skal disse foranstaltninger forbedres på ny efter 18 måneder eller tidligere, hvis det er nødvendigt.

47 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)«.

48 Den 29. juli 2005 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1617 (2005). Denne resolution bestemmer bl.a., at 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 skal opretholdes. I henhold til afsnit 21 i resolution 1617 (2005) skal disse foranstaltninger tages op til revision efter 17 måneder eller om fornødent tidligere med henblik på en eventuel skærpelse.

49 Den 17. januar 2006 vedtog Kommissionen forordning (EF) nr. 76/2006 om 61. ændring af den anfægtede forordning (EUT L 12, s. 7). I henhold til denne forordnings artikel 1 og punkt 8 i bilaget hertil ændres bilag I til den anfægtede forordning således, at angivelsen vedrørende sagsøgeren (jf. præmis 45 ovenfor) erstattes af følgende angivelse:

»Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi [alias a) Bin Muhammad, Ayadi Chafiq, b) Ayadi Chafik, Ben Muhammad, c) Aiadi, Ben Muhammad, d) Aiady, Ben Muhammad, e) Ayadi Shafig Ben Mohamed, f) Ben Mohamed, Ayadi Chafig, g) Abou El Baraa]. Adresse: a) Helene Meyer Ring 10-1415-80809, München, Tyskland, b) 129 Park Road, NW8, London, England, c) 28 Chaussée De Lille, Mouscron, Belgien, d) Street of Provare 20, Sarajevo, Bosnien-Hercegovina (den senest registrerede adresse i Bosnien-Hercegovina). Fødselsdato: a) 21.3.1963, b) 21.1.1963. Fødested: Sfax, Tunesien. Nationalitet: a) Tunesisk, b) Bosnisk hercegovinsk. Pasnr.: a) E 423362 udstedt i Islamabad on 15.5.1988, b) 0841438 (Bosnisk-hercegovinsk pas udstedt den 30.12.1998, som udløb den 30.12.2003). Nationalt identitetsnr.: 1292931. Andre oplysninger: a) Adresse i Belgien er en postboks, b) faderens navn er Mohamed, moderens navn er Medina Abid; c) det er rapporteret, at han opholder sig i Dublin, Irland.«

Retsforhandlinger

50 Ved stævning registreret på Rettens Justitskontor den 26. august 2002 anlagde Chafiq Ayadi sag mod Rådet og Kommissionen med påstand om delvis annullation af den anfægtede forordning.

51 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 25. oktober 2002 fremsatte Kommissionen en formalitetsindsigelse i henhold til artikel 114 i Rettens procesreglement. Sagsøgeren indleverede sine bemærkninger til formalitetsindsi-

gelsen den 18. december 2002. Ved kendelse af 3. februar 2003 afviste Retten (Tredje Afdeling) søgsmålet, for så vidt som det var rettet mod Kommissionen, og tilpligtede sagsøgeren at betale sagsomkostningerne vedrørende denne del af søgsmålet.

52 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 13. november 2002 indgav Chafiq Ayadi en ansøgning om fri proces. Ved kendelse af 3. februar 2003 meddelte formanden for Rettens Anden Afdeling Chafiq Ayadi fri proces.

53 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 8. januar 2003 har Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland fremsat begæring om at måtte intervenere i den foreliggende sag til støtte for Rådet. Ved kendelse af 7. februar 2003 tog formanden for Rettens Anden Afdeling denne begæring til følge. Intervenienten afgav sit inverventionsindlæg inden for den fastsatte frist.

54 Ved processkrift registreret på Rettens Justitskontor den 24. juli 2003 fremsatte Kommissionen begæring om at måtte intervenere i den foreliggende sag til støtte for Rådet. Ved kendelse af 22. oktober 2003 tog formanden for Rettens Anden Afdeling denne begæring til følge i medfør af procesreglementets artikel 116, stk. 6.

55 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Anden Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

56 Med undtagelse af Det Forenede Kongerige, som ikke gav møde, afgav parterne mundtlige indlæg og besvarede spørgsmål fra Retten under retsmødet den 30. oktober 2005.

Parternes påstande

57 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Artikel 2 og — for så vidt som den vedrører artikel 2 — artikel 4 i den anfægtede forordning annulleres.

— Subsidiært: Angivelsen vedrørende sagsøgeren i bilag I til den anfægtede forordning annulleres.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

58 Under retsmødet præciserede sagsøgeren, at søgsmålet kun var rettet mod den anfægtede forordning, for så vidt som denne vedrører ham umiddelbart og individuelt, hvilket blev tilført retsbogen.

59 Rådet har, støttet af Det Forenede Kongerige og af Kommissionen, nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Faktiske omstændigheder

60 Sagsøgeren har erklæret, at han er tunesisk statsborger og siden 1997 bosiddende i Irland sammen med sin ægtefælle, der ligeledes er tunesisk statsborger, og deres to mindreårige børn, der begge er irske statsborgere. Hans bankkonti i Irland og i Det Forenede Kongerige er blevet indefrosset efter påbud fra disse to medlemsstater. Sagsøgeren, der ikke bestrider, at han er blevet udpeget af sanktionskomitéen som en person med tilknytning til Usama bin Laden, bestrider rigtigheden af denne udpegning, men vedgår, at den foreliggende sag ikke vedrører dette spørgsmål.

Retlige bemærkninger

1. *Formaliteten*

Parternes argumenter

61 I sit interventionsindlæg har Det Forenede Kongerige anført, at sagsøgerens midler er blevet indefrosset i henhold til forordning nr. 467/2001. Den anfægtede forordning er begrænset til at opretholde indefrysningen af sagsøgerens midler og ændrer dermed ikke hans retsstilling væsentligt, i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i retspraksis (Domstolens dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639, præmis 9). På denne baggrund har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at sagsøgeren burde have anfægtet forordning nr. 467/2001, og at den foreliggende sag til prøvelse af den anfægtede forordning er anlagt for sent og følgelig skal afvises.

62 Under retsmødet gjorde sagsøgeren gældende, at virkningerne af forordning nr. 467/2001 ligesom Sikkerhedsrådets resolution 1333 (2000), som denne forordning gennemførte, var tidsmæssigt snævert afgrænset (jf. præmis 18 ovenfor).

Virkningerne af den anfægtede forordning er derimod tidsmæssigt ubegrænsede, ligesom Sikkerhedsrådets resolution 1390 (2002), som den gennemfører, og hvori der blot er fastsat en mulighed for revision efter 12 måneder (jf. præmis 30 ovenfor). Vedtagelsen af den anfægtede forordning har derfor medført en fundamental ændring af sagsøgerens retsstilling.

63 Rådet ønskede ikke at tage stilling til dette spørgsmål under retsmødet. Kommissionen tilsluttede sig derimod Det Forenede Kongeriges opfattelse. Ifølge Kommissionen er den midlertidige karakter af de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner ikke et relevant kriterium med henblik på at foretage en sondring mellem forordning nr. 467/2001 og den anfægtede forordning, eftersom der i hver af disse resolutioner er fastsat en mekanisme med henblik på revision af deres anvendelsesområde efter tolv måneder. Den omstændighed, at den anfægtede forordning har et andet retsgrundlag end forordning nr. 467/2001, er ifølge Kommissionen heller ikke relevant, fordi den ikke medfører en ændring af sagsøgerens retsstilling.

Rettens bemærkninger

64 I henhold til artikel 40, stk. 4, i Domstolens statut kan påstande, der fremsættes i en begæring om intervention, kun gå ud på at understøtte en af parternes påstande. I øvrigt gælder i henhold til artikel 116, stk. 3, i Rettens procesreglement, at intervenienten træder ind i sagen, som den foreligger ved hans intervention.

65 Rådet har imidlertid ikke nedlagt nogen afvisningspåstand.

66 Det Forenede Kongerige og Kommissionen kan derfor ikke nedlægge en sådan afvisningspåstand, og Retten er ikke forpligtet til at behandle de anbringender, som er fremsat i denne forbindelse (jf. i denne retning Domstolens dom af 24.3.1993, sag C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125, præmis 22).

67 I henhold til fast retspraksis kan Retten dog i medfør af artikel 113 i Rettens procesreglement til enhver tid ex officio efterprøve, om en sag skal afvises, fordi ufravigelige procesforudsætninger ikke er opfyldt, herunder sådanne, som er påberåbt af intervenienter (jf. Rettens dom af 14.4.2005, sag T-88/01, Sniace mod Kommissionen, Sml. II, s. 1165, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

68 I det foreliggende tilfælde rejser den afvisningspåstand, som intervenienterne har nedlagt, et spørgsmål om ufravigelige procesforudsætninger, idet den drejer sig om, hvorvidt sagen kan antages til realitetsbehandling (Domstolens dom af 29.4.2004, sag C-298/00 P, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4087, præmis 35). Retten kan derfor ex officio prøve afvisningspåstanden.

69 Uanset at Det Forenede Kongerige til støtte for afvisningspåstanden har henvist til dommen i sagen IBM mod Kommissionen, jf. præmis 61 ovenfor, er afvisningspåstanden principielt baseret på Domstolens og Rettens faste praksis vedrørende bekræftende retsakter.

70 Ifølge denne retspraksis må et annullationssøgsmål til prøvelse af en retsakt, som alene bekræfter en tidligere, ikke rettidigt anfægtet retsakt, afvises (Domstolens dom af 15.12.1988, forenede sager 166/86 og 220/86, Irish Cement mod Kommissionen, Sml. s. 6473, præmis 16, og af 11.1.1996, sag C-480/93 P, Zunis Holding m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 14). En retsakt bekræfter alene en tidligere retsakt, hvis den ikke indeholder noget nyt element i forhold til den tidligere retsakt, og hvis der ikke forud for denne er foretaget en revurdering af situationen for adressaten for den tidligere retsakt (Domstolens dom af 9.3.1978, sag 54/77, Herpels mod Kommissionen, Sml. s. 585, præmis 14, og Domstolens kendelse af 7.12.2004,

sag C-521/03, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 47, Rettens dom af 15.10.1997, sag T-331/94, IPK mod Kommissionen, Sml. II, s. 1665, præmis 24, og Rettens kendelse af 4.5.1998, sag T-84/97, BEUC mod Kommissionen, Sml. II, s. 795, præmis 52).

71 I det foreliggende tilfælde skal det fastslås, at den anfægtede forordning er en ny retsakt i forhold til forordning nr. 467/2001, og at der forud for forordningen er foretaget en revurdering af retsstillingen for de personer, der, i lighed med sagsøgeren, er optaget på de lister, der er tilknyttet disse forordninger som bilag.

72 For det første er såvel titel som præambel og materielle bestemmelser i disse to forordninger klart forskellige, hvilket i sig selv er tilstrækkeligt til at lade synspunktet om, at den ene alene bekræfter den anden, ude af betragtning. Således svarer definitionen af »midler« i artikel 1 i den anfægtede forordning ikke nøjagtigt til definitionen af »midler« i artikel 1 i forordning nr. 467/2001, og den førstnævnte artikel omhandler ud over indefrysning af midler også indefrysning af »økonomiske ressourcer«, hvilket den sidstnævnte ikke gjorde.

73 Endvidere blev forordning nr. 467/2001 vedtaget med henblik på at gennemføre Sikkerhedsrådets resolution 1333 (2000) i Fællesskabet, i overensstemmelse med fælles holdning 2001/154, mens den anfægtede forordning blev vedtaget med henblik på at gennemføre resolution 1390 (2002), i overensstemmelse med fælles holdning 2002/402.

74 Resolution 1390 (2002) og fælles holdning 2002/402 indeholder imidlertid ubestrideligt nye elementer i forhold til resolution 1333 (2000) og fælles holdning 2001/154, og der blev forud for de førstnævnte foretaget en revurdering af den retsstilling, som de sidstnævnte indebar. Det samme gælder derfor nødvendigvis for den anfægtede forordning i forhold til forordning nr. 467/2001.

75 Ifølge tredje og syvende betragtning til fælles holdning 2002/402 »tilpasses anvendelsesområdet for de sanktioner vedrørende indefrysning af midler«, der blev indført ved resolution 1333 (2000), ved resolution 1390 (2002), og »Den Europæiske Unions restriktive foranstaltninger [...] bør derfor tilpasses i overensstemmelse med [resolution] 1390 (2002)«. Tilsvarende er det i anden og fjerde betragtning til den anfægtede forordning anført, at »Sikkerhedsrådet besluttede bl.a. [...] at indefrysningen af midler [...] skal justeres«, og at »Sikkerhedsrådets resolutioner [følgelig må] gennemføres [...] ved hjælp af fællesskabslovgivning«.

76 I afsnit 23 i resolution 1333 (2000) var det særligt fastsat, at de i henhold til denne resolution indførte foranstaltninger skulle finde anvendelse i 12 måneder, og at Sikkerhedsrådet ved udløbet af denne periode skulle afgøre, om Taliban havde efterkommet dem, og herefter beslutte, om foranstaltningerne fortsat skulle gælde i en ny periode på de samme betingelser. Resolution 1390 (2002) indeholder dermed et vigtigt nyt element i forhold til resolution 1333 (2000), idet den i betydelig grad udvider dens tidsmæssige anvendelsesområde.

77 Således er sagsøgerens retsstilling faktisk, i modsætning til det af Det Forenede Kongerige og Kommissionen anførte, blevet ændret væsentligt ved resolution 1390 (2002), ved fælles holdning 2002/402 og ved den anfægtede forordning. Med disse retsakter som mellemled forbliver sagsøgerens midler nemlig indefrosset også efter udløbet af perioden på 12 måneder i henhold til afsnit 23 i resolution 1333 (2000), mens forpligtelsen for alle FN's medlemsstater til i henhold til den nævnte resolution at indefryse sagsøgerens midler, hvis de nævnte retsakter ikke var blevet vedtaget, automatisk ville være ophørt ved udløbet af den omhandlede periode, og fællesskabsretsakterne til gennemførelse af denne resolution ville være ugyldige.

78 Desuden har Sikkerhedsrådet ganske vist ifølge afsnit 1 i resolution 1390 (2002) besluttet at »opretholde« de i resolution 1333 (2000) foreskrevne foranstaltninger, men det skete efter en revurdering af disse foranstaltninger, således som det allerede

bebudes i denne resolutions afsnit 23, og således som det bekræftes i afsnit 3 i resolution 1390 (2002), hvorefter de i resolutionen foreskrevne foranstaltninger på ny skal »tages op til revision« efter 12 måneder.

79 Endelig blev forordning nr. 467/2001 vedtaget udelukkende med artikel 60 EF og 301 EF som hjemmel, på et tidspunkt, hvor de omhandlede foranstaltninger havde til formål at afbryde eller indskrænke de økonomiske forbindelser med et tredjeland, mens den anfægtede forordning blev vedtaget med artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF som hjemmel, på et tidspunkt, hvor der ikke længere var nogen forbindelse mellem disse foranstaltninger og et tredjelands område eller styre. I modsætning til, hvad Kommissionen gjorde gældende under retsmødet, udgør denne ændring af hjemmelen for de omhandlede retsakter, som er sket på baggrund af udviklingen i den internationale situation, som de sanktioner, som Sikkerhedsrådet har foreskrevet, og Fællesskabet har gennemført, løbende er indgået i, faktisk et nyt element og indebærer en revurdering af sagsøgerens situation. Dette har resulteret i en ændring af sagsøgerens retsstilling, således at han bl.a. kan påberåbe sig helt andre retlige anbringender og argumenter til støtte for annullationspåstanden (jf. i denne retning Rettens — appellerede — domme af 21.9.2005, sag T-306/01, Yusuf og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 3533, herefter »Yusuf-dommen«, præmis 108-124 og 125-170, og sag T-315/01, Kadi mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 3649, herefter »Kadi-dommen«, præmis 87-135).

80 Heraf følger, at Det Forenede Kongeriges og Kommissionens afvisningspåstand ikke kan tages til følge.

81 Med hensyn til de øvrige betingelser for at antage sagen til realitetsbehandling skal Retten, ligeledes ex officio, bemærke, at eftersom sagsøgeren er angivet ved navn i bilag I til den anfægtede forordning, er han direkte og individuelt berørt af denne retsakt i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 230, stk. 4, EF, selv om den ubestrideligt er almengyldig (jf. i denne retning Yusuf-dommen, præmis 186). Det foreliggende søgsmål kan derfor antages til realitetsbehandling.

2. *Realiteten*

82 Til støtte for annullationspåstanden har sagsøgeren i det væsentlige gjort tre anbringender gældende. Det første anbringende vedrører Rådets manglende kompetence til at vedtage artikel 2 og 4 i den anfægtede forordning (herefter »de anfægtede bestemmelser«) samt magtfordrejning, det andet tilsidesættelse af de grundlæggende principper om subsidiaritet, proportionalitet og respekt af menneskerettighederne og det tredje tilsidesættelse af en væsentlig formforskrift.

Det første anbringende om manglende kompetence og om magtfordrejning

Parternes argumenter

83 Ifølge sagsøgeren tillægger artikel 60 EF og 301 EF ikke Rådet en beføjelse til at vedtage de anfægtede bestemmelser, eftersom Taliban-regeringen i Afghanistan var opløst allerede før, de blev vedtaget. Disse bestemmelser bemyndiger udelukkende til at vedtage foranstaltninger, som er bestemt til — eventuelt selektivt — at afbryde eller indskrænke »de økonomiske forbindelser med et eller flere tredjelande«. Til forskel fra forordning nr. 467/2001, som fastsatte økonomiske sanktioner mod Afghanistan, er den anfægtede forordning udelukkende rettet mod personer og enheder med tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban. Disse er ikke tredjelande og er ikke regering i nogen del af Afghanistan.

84 Hvad angår artikel 308 EF har sagsøgeren anført, at den ikke tillægger Rådet en beføjelse til at påbyde medlemsstaterne at pålægge enkeltpersoner økonomiske sanktioner, hvorved disses grundlæggende rettigheder tilsidesættes. En sådan beføjelse ville overskride grænserne for den beføjelse, som, i restriktive vendinger, er fastsat i artikel 60 EF og 301 EF.

85 Vedtagelsen af de anfægtede bestemmelser udgør derfor ifølge sagsøgeren også magtfordrejning med hensyn til Rådets beføjelser i henhold til artikel 60 EF og 301 EF.

86 Rådet bestrider under henvisning til Yusuf-dommen og Kadi-dommen sagsøgerens argumenter.

Rettens bemærkninger

87 Retten har allerede, i Yusuf-dommen (præmis 107-170) og Kadi-dommen (præmis 87-135), taget stilling til Fællesskabets kompetence i henhold til artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF til at vedtage bestemmelser som de bestemmelser i den anfægtede forordning, hvorved enkeltpersoner som led i kampen mod international terrorisme pålægges økonomiske og finansielle sanktioner, uden at der længere — til forskel fra hvad der var fastsat i forordning nr. 467/2001 — fastslås nogen forbindelse med et tredjeland.

88 Herved blev de i det væsentlige identiske argumenter, som parterne under nærværende sag har gjort gældende vedrørende dette spørgsmål — hvad sagsøgeren udtrykkeligt anerkendte under retsmødet som svar på et spørgsmål fra Retten — besvaret udtømmende (jf. med hensyn til de tilsvarende argumenter fremsat af parterne i den sag, der lå til grund for Yusuf-dommen, præmis 80-106 i denne dom, og med hensyn til de tilsvarende argumenter fremsat af parterne i den sag, som lå til grund for Kadi-dommen, præmis 64-86 i denne dom).

89 Som afslutning på sit ræsonnement konkluderede Retten, at det var »med rette, at institutionerne og Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at Rådet var beføjet til at vedtage den anfægtede forordning, som gennemfører 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« (Yusuf-dommen, præmis 170, og Kadi-dommen, præmis 135).

90 Derfor skal sagsøgerens argumenter om Fællesskabets manglende kompetence forkastes af grunde, som i det væsentlige er identiske med de grunde, som er angivet i Yusuf-dommen og Kadi-dommen (jf. med hensyn til Fællesskabets retsinstansers mulighed for at begrunde en dom ved henvisning til en tidligere dom, hvorved i det væsentlige identiske spørgsmål er blevet afgjort, Domstolens dom af 25.10.2005, sag C-229/04, Crailsheimer Volksbank, Sml. I, s. 9273, præmis 47-49).

91 Med hensyn til argumentet om magtfordrejning, som er det det eneste, hvorved denne sag kan adskille sig fra de sager, som lå til grund for Yusuf-dommen og Kadi-dommen, skal det også forkastes, eftersom det er fremført som blot et afledt argument i forhold til sagsøgerens øvrige argumenter vedrørende kompetence.

92 Det første anbringende kan derfor som helhed ikke tages til følge.

Det andet anbringende om tilsidesættelse af de grundlæggende principper om subsidiaritet, proportionalitet og respekt af menneskerettighederne

Parternes argumenter

93 Med det første anbringendes første led har sagsøgeren gjort gældende, at de anfægtede bestemmelser tilsidesætter subsidiaritetsprincippet, idet de i medfør af medlemsstaternes forpligtelser i henhold til fællesskabsretten pålægger dem at vedtage foranstaltninger, som i henhold til folkeretten henhører under deres frie valg.

94 I denne forbindelse har sagsøgeren gjort gældende, at artikel 25 og 41 i De Forenede Nationers pagt, fortolket i lyset af denne organisations grundsætninger, navnlig grundsætningen om medlemsstaternes suveræne ligeberettigelse, som er opstillet i den nævnte pagts artikel 2, stk. 1, ikke pålægger FN's medlemsstater uden videre at iværksætte foranstaltninger, som Sikkerhedsrådet »opfordrer« dem til at træffe. Medlemsstaterne kan derimod frit vælge, hvordan de vil reagere på denne opfordring.

95 Til gengæld er Rådets fortolkning, hvorefter afsnit 8, litra c), og afsnit 17 i Sikkerhedsrådets resolution 1333 (2000) er bindende for FN's medlemmer og — følgelig — fællesskabsinstitutionerne, i strid med grundlæggende folkeretlige normer, navnlig artikel 7, 8, 17, 22 og 23 i verdenserklæringen om menneskerettighederne, som blev vedtaget af De Forenede Nationers generalforsamling den 10. december 1948, idet sanktionskomitéen ifølge denne fortolkning kan forpligte De Forenede Nationers medlemmer til at fratage en enkeltperson, som den har udpeget, alle økonomiske midler, uden at den pågældende har ret til at kende hverken grundene til denne foranstaltning eller de omstændigheder, den bygger på, og uden at den pågældende har adgang til et uafhængigt eller retsligt organ, som kan tage stilling til, om foranstaltningen er begrundet.

96 I øvrigt har Rådet ifølge sagsøgeren, selv hvis det forudsættes, at de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner er bindende for medlemsstaterne, ikke forklaret, hvorfor det selv var forpligtet til at handle i deres sted i det foreliggende tilfælde.

97 Med anbringendets andet led har sagsøgeren gjort gældende, at de anfægtede bestemmelser tilsidesætter proportionalitetsprincippet, for så vidt som de bevirker, at en enkeltperson fratages enhver indtægt og enhver social bistand og, i sidste instans, ethvert eksistensmiddel for ham og hans familie. Sådanne foranstaltninger er ikke nødvendige, end ikke for at fratage Usama bin Laden ressourcer.

98 Med anbringendets tredje led har sagsøgeren gjort gældende, at de anfægtede bestemmelser tilsidesætter hans grundlæggende rettigheder, navnlig retten til uforstyrret nydelse af sin ejendom, som er anerkendt ved artikel 1 i den første tillægsprotokol til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«), og retten til søgsmålsadgang, som er anerkendt ved EMRK's artikel 6. Konsekvensen af disse foranstaltninger, som ifølge sagsøgeren er i strid med medlemsstaternes forfatningstraditioner, er, at sagsøgeren drives til at stjæle for at overleve, hvilket tillige udgør en nedværdigende behandling, som er forbudt i henhold til EMRK's artikel 3, og manglende respekt af hans værdighed ved en tilsidesættelse af EMRK's artikel 8.

99 Hvad nærmere bestemt angår den hævdede tilsidesættelse af retten til uforstyrret nydelse af sin ejendom, anerkendte sagsøgeren under retsmødet, at den — i overensstemmelse med, hvad der blev fastslået i Yusuf-dommen (præmis 287) og Kadi-dommen (præmis 236) — udelukkende skal bedømmes i henhold til de retsregler, som på nuværende tidspunkt er i kraft, og at der derfor skal tages hensyn til de udtrykkelige muligheder for fritagelser og undtagelser fra indefrysningen af midler, som er fastsat i forordning nr. 561/2003, som er blevet vedtaget efter, at nærværende sag blev anlagt.

100 I denne forbindelse har sagsøgeren medgivet, at de irske myndigheder indrømmer ham sociale ydelser, som er nødvendige for at afholde hans basale udgifter, således at han ikke står uden ethvert eksistensmiddel. Den anfægtede forordning giver ham imidlertid — selv i dens affattelse i henhold til forordning nr. 561/2003 — ikke adgang til andre sociale fordele, den forhindrer ham i at føre en normal tilværelse og gør ham fuldstændig afhængig af den irske stat med hensyn til hans underhold. Sagsøgeren har nærmere anført, at artikel 2 i den anfægtede forordning ikke gør det muligt for at ham at udøve nogen form for lønnet eller selvstændig erhvervsvirksomhed. Han har således fået afslag på at få licens som taxachauffør. Under alle omstændigheder er det umuligt for ham at leje et køretøj eller modtage betaling fra kunder, eftersom der ville være tale om at stille midler eller økonomiske ressourcer til hans rådighed i denne bestemmelses forstand.

101 Hvad nærmere bestemt angår den hævdede tilsidesættelse af retten til søgsmålsadgang anerkendte sagsøgeren under retsmødet, at Rettens prøvelse i det foreliggende tilfælde, for så vidt som den indirekte angår de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner, skal være begrænset til en efterprøvelse af overholdelsen af de overordnede folkeretlige regler, der henhører under jus cogens, således som det blev fastslået i Yusuf-dommen (præmis 276 ff.) og Kadi-dommen (præmis 225 ff.).

102 Sagsøgeren har ikke desto mindre gjort gældende, at de konklusioner, som Retten nåede frem til i Yusuf-dommen (særligt i præmis 344 og 345) og i Kadi-dommen (særligt i præmis 289 og 290), ikke kan overføres til den foreliggende sag. Dels skal indefrysning af midler, i modsætning til, hvad der blev fastslået i disse to domme, ikke anses for at være en midlertidig sikkerhedsforanstaltning, men en egentlig konfiskation. Dels findes der ikke nogen mekanisme med henblik på revurdering af de enkelte indefrysninger af midler, som Sikkerhedsrådet har besluttet, således at der er risiko for, at hans midler forbliver indefrosset resten af hans liv. I denne forbindelse har sagsøgeren anført, at han forgæves har forsøgt at få Sikkerhedsrådet til at ændre holdning i hans tilfælde. Han har således indgivet to anmodninger, den 5. februar og den 19. maj 2004, til de irske myndigheder med henblik på at få hjælp fra disse til at blive slettet af sanktionskomitéens liste. Ved skrivelse af 10. oktober 2005 meddelte disse myndigheder ham, at hans sag fortsat var under behandling, uden at det fremgik, at de ville tage noget skridt til hans fordel.

103 Rådet bestrider, støttet af intervenienterne, sagsøgerens argumenter under henvisning til Yusuf-dommen og Kadi-dommen.

Rettens bemærkninger

104 Først skal anbringendets første led gennemgås, og derefter dets andet og tredje led under ét. Efterprøvelsen af, om den anfægtede forordning eventuelt tilsidesætter

sagsøgerens grundlæggende rettigheder, omfatter nemlig nødvendigvis en bedømmelse af, om denne retsakt, henset til dens formål, overholder proportionalitetsprincippet (forslag til afgørelse fra generaladvokat Léger i de forenede sager C-317/04 og C-318/04, Parlamentet mod Rådet og Kommissionen, dom af 30.5.2006, Sml. I, s. 4721, på s. 4724, punkt 107).

— Det andet anbringendes første led om tilsidesættelse af subsidiaritetsprincippet

105 Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at selv hvis det forudsættes, at artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF principielt begrunder en kompetence for Fællesskabet til at vedtage foranstaltninger som dem, der er tale om i den foreliggende sag, er medlemsstaterne ikke desto mindre bedst i stand til at vurdere, hvilke bestemte foranstaltninger gennemførelsen af en sikkerhedsrådsresolution kræver. Ved at vedtage den anfægtede forordning har Rådet krænket deres valgfrihed og tilsidesat subsidiaritetsprincippet.

106 I denne forbindelse bemærkes, at subsidiaritetsprincippet er fastsat i artikel 5, stk. 2, EF, hvorefter Fællesskabet på de områder, som ikke hører ind under dets enekompetence, kun handler, hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor, på grund af den påtænkte handlings omfang eller virkninger, bedre kan gennemføres på fællesskabsplan.

107 Ifølge fast retspraksis prøver Fællesskabets retsinstanser lovligheden af fællesskabsretsakter under hensyn til dette almindelige princip (jf. i denne retning Domstolens dom af 10.12.2002, sag C-491/01, British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, Sml. I, s. 11453, præmis 177-185, og af 14.4.2005, sag C-110/03, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2801, præmis 58, samt Rettens dom af 23.10.2003, sag T-65/98, Van den Bergh Foods mod Kommissionen, Sml. II, s. 4653, præmis 197 og 198).

108 Retten finder imidlertid, at dette almindelige princip ikke kan påberåbes inden for anvendelsesområdet for artikel 60 EF og 301 EF, selv ikke hvis det forudsættes, at dette ikke henhører under Fællesskabets enekompetence (jf. i denne henseende artikel 60, stk. 2, EF).

109 Hvad angår afbrydelse eller indskrænkelse af de økonomiske forbindelser med tredjelande er det således netop i disse bestemmelser fastsat, at Fællesskabet skal gribe ind, hvis en handling fra Fællesskabets side ved en fælles holdning eller en fælles aktion, der vedtages ifølge bestemmelserne om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i EU-traktaten (FUSP), »skønnes nødvendig«.

110 Inden for anvendelsesområdet for artikel 60 EF og 301 EF tillægger EF-traktaten således Unionen beføjelsen til at afgøre, at en handling fra Fællesskabets side er nødvendig. En sådan afgørelse henhører under Unionens frie skønsudøvelse. Den udelukker en ret for enkeltpersoner til at anfægte den handling, som efterfølgende udføres af Fællesskabet i overensstemmelse med Unionens fælles holdning eller fælles aktion på området for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, på grundlag af subsidiaritetsprincippet, som er opstillet i artikel 5, stk. 2, EF.

111 Eftersom Retten i Yusuf-dommen (præmis 158 ff.) og Kadi-dommen (præmis 122 ff.) lagde til grund, at anvendelsesområdet for artikel 60 EF og 301 EF kunne udvides ved hjælp af artikel 308 EF som supplerende hjemmel til at omfatte vedtagelse af økonomiske og finansielle sanktioner mod enkeltpersoner som led i kampen mod international terrorisme, uden at der fastslås nogen forbindelse med tredjelande, følger det i øvrigt nødvendigvis heraf, at lovligheden af fællesskabsforanstaltninger, som er vedtaget på dette grundlag og i overensstemmelse med en fælles holdning eller fælles aktion fra Unionens side på området for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, heller ikke kan anfægtes af enkeltpersoner på grundlag af subsidiaritetsprincippet.

112 Selv hvis det forudsættes, at subsidiaritetsprincippet finder anvendelse i en situation som den, der er tale om i den foreliggende sag, er det under alle omstændigheder klart, at en ensartet gennemførelse i medlemsstaterne af Sikkerhedsrådets resolutioner, som gælder for alle FN's medlemmer uden forskel, bedre kan udføres på fællesskabsplan end på nationalt plan.

113 Hvad endelig angår argumentet om, at Rådet har krænket medlemsstaternes valgfrihed, er det med rette, at Rådet har fremhævet, at fælles holdning 2002/402 er udtryk for medlemsstaternes enstemmige vurdering af, at en handling fra Fællesskabets side var nødvendig for at gennemføre den indefrysning af midler, som Sikkerhedsrådet havde besluttet. Eftersom medlemsstaterne selv har valgt at efterkomme deres forpligtelser i henhold til De Forenede Nationers pagt ved hjælp af en fællesskabsretsakt, kan Rådet, som anført af Det Forenede Kongerige, ikke kritiseres for at have krænket deres valgfrihed ved at efterkomme deres ønske.

114 Det andet anbringendes første led kan derfor ikke tages til følge.

— Det andet anbringendes andet og tredje led om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og princippet om respekt af menneskerettighederne

115 Bortset fra det særlige retlige spørgsmål, som vil blive behandlet i præmis 156 nedenfor, har Retten allerede, i Yusuf-dommen (præmis 226-346) og Kadi-dommen (præmis 176-291), taget stilling til alle de retlige spørgsmål, som parterne har rejst inden for rammerne af andet og tredje led i nærværende søgsmåls andet anbringende.

116 Ved denne lejlighed fastslog Retten bl.a. følgende:

— Forpligtelserne for FN's medlemsstater i medfør af De Forenede Nationers pagt går ud fra et folkeretligt synspunkt 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 (Yusuf-dommen, præmis 231, og Kadi-dommen, præmis 181).

— Denne forrang gælder, i overensstemmelse med artikel 25 i De Forenede Nationers pagt, også for beslutninger, som er indeholdt i en sikkerhedsrådsresolution (Yusuf-dommen, præmis 234, og Kadi-dommen, præmis 184).

— Selv om det ikke er medlem af De Forenede Nationer, 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 (Yusuf-dommen, præmis 243, og Kadi-dommen, præmis 193).

— Dels kan Fællesskabet hverken tilsidesætte de forpligtelser, der påhviler dets medlemsstater i medfør af De Forenede Nationers pagt, eller hindre deres gennemførelse, dels er Fællesskabet i medfør af selve den traktat, hvorved det blev oprettet, forpligtet til under udøvelsen af sine beføjelser at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at gøre det muligt for dets medlemsstater at efterkomme disse forpligtelser (Yusuf-dommen, præmis 254, og Kadi-dommen, præmis 204).

— Følgelig skal den argumentation, som er fremført imod den anfægtede forordning 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, 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 (Yusuf-dommen, præmis 258, og Kadi-dommen, præmis 208).

— 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 (Yusuf-dommen, præmis 264, og Kadi-dommen, præmis 213).

— I denne sammenhæng har fællesskabsinstitutionerne handlet i medfør af en bunden kompetence, således at de ikke rådede over nogen selvstændig skønsmargen (Yusuf-dommen, præmis 265, og Kadi-dommen, præmis 214).

— Henset til betragtningerne ovenfor kan en bekræftelse af, at Retten er kompetent til indirekte at prøve lovligheden af beslutninger truffet af Sikkerhedsrådet eller sanktionskomitéen efter normen for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, således som de er anerkendt i Fællesskabets retsorden, hverken begrundes i henhold til folkeretten eller i henhold til fællesskabsretten (Yusuf-dommen, præmis 272, og Kadi-dommen, præmis 221).

— De omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner er således principielt ikke omfattet af Rettens prøvelsesret, og Retten kan ikke — heller ikke indirekte — anfægte

deres lovlighed efter fællesskabsretten. Den 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 (Yusuf-dommen, præmis 276, og Kadi-dommen, præmis 225).

— 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 (Yusuf-dommen, præmis 277, og Kadi-dommen, præmis 226).

— Indefrysningen af midler i henhold til den anfægtede forordning tilsidesætter hverken de berørtes grundlæggende ret til at råde over deres midler eller det almindelige proportionalitetsprincip efter den norm, der gælder for den universelle beskyttelse af de grundlæggende menneskerettigheder, der henhører under jus cogens (Yusuf-dommen, præmis 288 og 289, og Kadi-dommen, præmis 237 og 238).

— Eftersom de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner ikke fastsætter en ret for de berørte til at blive hørt af sanktionskomitéen, inden deres optagelse på den omtvistede liste, og det ikke forekommer at være et krav efter nogen tvingende folkeretlig norm, at der foretages en sådan høring under omstændigheder som i det foreliggende tilfælde, kan argumenterne vedrørende den hævdede tilsidesættelse af en sådan ret ikke tages til følge (Yusuf-dommen, præmis 306, 307 og 321, og Kadi-dommen, præmis 261 og 268).

— Under disse omstændigheder, hvor der er tale om en sikkerhedsforanstaltning, der indskrænker de berørtes rådighed over deres midler, kræver overholdelsen af de berørtes grundlæggende rettigheder navnlig ikke, 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 (Yusuf-dommen, præmis 320, og Kadi-dommen, præmis 274).

— Fællesskabsinstitutionerne var heller ikke forpligtet til at høre de berørte inden vedtagelsen af den anfægtede forordning (Yusuf-dommen, præmis 329) eller i forbindelse med dens vedtagelse og gennemførelse (Kadi-dommen, præmis 259).

— Inden for rammerne af et søgsmål med henblik på annullation af den anfægtede forordning foretager Retten en fuldstændig prøvelse af lovligheden af denne forordning for så vidt angår fællesskabsinstitutionernes overholdelse af de kompetenceregler og de formelle regler og væsentlige formforskrifter, der gælder for deres handlinger. 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. Retten prøver desuden 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 (Yusuf-dommen, præmis 334, 335 og 337, og Kadi-dommen, præmis 279, 280 og 282).

— Derimod påhviler det ikke Retten indirekte at prøve selve de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioners overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, således som de er beskyttet i Fællesskabets retsorden. 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 det foregående led — indirekte at prøve hensigtsmæssigheden og forholdsmæssigheden af disse foranstaltninger (Yusuf-dommen, præmis 338 og 339, og Kadi-dommen, præmis 283 og 284).

— For så vidt råder de berørte ikke over noget retsmiddel, 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 (Yusuf-dommen, præmis 340, og Kadi-dommen, præmis 285).

— Den således i det foregående led fastslåede lakune i sagsøgernes retsbeskyttelse er ikke i sig selv i strid med jus cogens, eftersom a) retten til domstolsprøvelse ikke er absolut, b) den begrænsning af de berørtes 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 medlemsstaternes interne retsorden, i det foreliggende tilfælde skal anses for at være uløseligt forbundet med denne ret, c) en sådan begrænsning er begrundet såvel i karakteren af de beslutninger, som Sikkerhedsrådet skal træffe i medfør af det nævnte kapitel VII, som i det lovlige formål, som forfølges, og d) 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 de berørte regeringer, 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 de berørtes grundlæggende rettigheder, således som de er anerkendt ved jus cogens (Yusuf-dommen, præmis 341-345, og Kadi-dommen, præmis 286-290).

— De argumenter, som er gjort gældende imod den anfægtede forordning om tilsidesættelse af retten til en effektiv søgsmålsadgang, kan derfor ikke tages til følge (Yusuf-dommen, præmis 346, og Kadi-dommen, præmis 291).

117 Som sagsøgeren udtrykkeligt anerkendte under retsmødet, har Retten i forbindelse med behandlingen af Yusuf-sagen og Kadi-sagen udtømmende besvaret de i det væsentlige identiske retlige argumenter, som parterne i den foreliggende sag har gjort gældende i deres skriftlige indlæg inden for rammerne af det andet anbringendes andet og tredje led (jf. for så vidt angår de tilsvarende argumenter, som blev påberåbt af parterne i den sag, som lå til grund for Yusuf-dommen, præmis 190-225 i denne dom, og for så vidt angår de tilsvarende argumenter, som blev påberåbt af parterne i den sag, som lå til grund for Kadi-dommen, præmis 138-175 i denne dom). Dette gælder særligt med hensyn til sagsøgerens argumenter om, at sikkerhedsrådsresolutionerne ikke er bindende for medlemsstaterne (præmis 94 ovenfor), at de omhandlede resolutioner er uforenelige med grundlæggende folkeretlige normer vedrørende beskyttelse af menneskerettighederne (præmis 95 ovenfor) og om tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder, således som de er sikret ved EMRK (præmis 98 ovenfor), navnlig fra et proportionalitetssynspunkt (præmis 97 ovenfor) og ud fra synspunktet om retten til en effektiv søgsmålsadgang (præmis 101 ovenfor).

118 Ikke desto mindre skal det følgende tilføjes som svar på de argumenter, sagsøgeren gjorde nærmere rede for under retsmødet, vedrørende dels den hævdede manglende effektivitet af fritagelserne og undtagelserne fra indefrysningen af midler i henhold til forordning nr. 561/2003, navnlig med hensyn til udøvelse af erhvervsvirksomhed (præmis 99 og 100 ovenfor), dels den hævdede manglende gyldighed i det foreliggende tilfælde af de konklusioner, som Retten nåede frem til i Yusuf-dommen og Kadi-dommen med hensyn til foreneligheden med jus cogens af den konstaterede lakune i de berørtes retsbeskyttelse (præmis 101 og 102 ovenfor).

119 Hvad for det første angår den hævdede ineffektivitet af fritagelserne og undtagelserne fra indefrysningen af midler skal der henvises til, at artikel 2a i den anfægtede forordning, som blev indsat i denne ved forordning nr. 561/2003 og vedtaget som følge af Sikkerhedsrådets resolution 1452 (2002), blandt andre undtagelser og fritagelser fastsætter, at medlemsstaternes kompetente myndigheder på anmodning af en berørt fysisk eller juridisk person og med forbehold af sanktionskomitéens udtrykkelige indsigelse fritager midler eller økonomiske ressourcer, der 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« fra indefrysningen af midler eller økonomiske ressourcer (jf. præmis 43 ovenfor). Anvendelsen af udtrykket »herunder«, som er en gentagelse af det udtryk, der er anvendt i resolution 1452 (2002), viser, at der hverken i denne resolution eller i forordning nr. 561/2006 foretages en udtømmende opregning af de »basale udgifter«, der kan fritages fra indefrysningen af midler. Fastlæggelsen af, hvilke former for udgifter der svarer til denne betegnelse, er dermed i vid udstrækning overladt til et skøn udøvet af de nationale myndigheder, som under tilsyn af sanktionskomitéen er ansvarlige for gennemførelsen af den anfægtede forordning. Desuden kan midler, som er nødvendige for at afholde en hvilken som helst anden »ekstraordinær udgift«, nu fritages fra indefrysningen med sanktionskomitéens udtrykkelige tilladelse.

120 Det er ubestridt, at Irland i overensstemmelse med disse bestemmelser har anmodet om og i august 2003 fået sanktionskomitéens godkendelse af, at der kan udbetales sociale ydelser til sagsøgeren, som gør det muligt for ham at opfylde sine og sin families basale behov. I december 2003 gav sanktionskomitéen tilladelse til, at Irland forhøjede disse ydelser til sagsøgeren, henset til forøgelsen af det irske national-budget. Det bekræftes dermed, at indefrysningen af midler langt fra har til formål eller bevirker, at sagsøgeren undergives nogen form for umenneskelig eller nedværdigende behandling, men i videst muligt omfang tager hensyn til hans basale behov og hans grundlæggende rettigheder (jf. i denne retning Yusuf-dommen, præmis 291 og 312, og Kadi-dommen, præmis 240 og 265).

121 Herudover skal det ganske vist anerkendes, at indefrysningen af sagsøgerens midler, alene med forbehold af de fritagelser og undtagelser, som er fastsat i artikel 2a i den anfægtede forordning, udgør en særdeles drastisk foranstaltning over for sagsøgeren, der endog kan forhindre ham i at føre et normalt socialt liv og kan gøre ham fuldstændig afhængig af den sociale bistand fra de irske myndigheder.

122 Der skal imidlertid henvises til, at denne foranstaltning er 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 med henblik på navnlig at undgå en gentagelse af terrorangreb af samme art som dem, der blev begået i De Forenede Stater den 11. september 2001 (Yusuf-dommen, præmis 295 og 297, og Kadi-dommen, præmis 244 og 246).

123 Enhver sanktionsforanstaltning af denne art har ifølge sin natur virkninger, der berører ejendomsrettigheder og den frie erhvervsudøvelse, og skader derved parter, der på ingen måde er ansvarlige for den situation, der har ført til vedtagelsen af sanktionerne (Domstolens dom af 30.7.1996, sag C-84/95, Bosphorus, Sml. I, s. 3953, præmis 22). De regler, hvorved disse sanktioner er fastsat, har imidlertid så vægtige formål, at det kan berettige sådanne, selv betydelige, negative følger for visse erhvervsdrivende (Bosphorus-dommen, præmis 23).

124 I Bosphorus-dommen, nævnt i præmis 123 ovenfor, fastslog Domstolen, at beslaglæggelsen af et fly, der tilhørte en person etableret i Den Føderative Republik Jugoslavien, men var leaset til en ekstern »uskyldig« erhvervsdrivende i god tro, ikke var uforenelig med de i fællesskabsretten anerkendte grundlæggende rettigheder, henset til, at sanktionen havde et formål af en så grundlæggende almen interesse for det internationale samfund som at bringe krigstilstanden i området og de omfattende krænkelser af menneskerettighederne og den humanitære folkeret til ophør i Republikken Bosnien-Hercegovina. I dom af 30. juni 2005, Bosphorus mod Irland (sag nr. 45036/98, endnu ikke trykt i *Reports of Judgments and Decisions*), fandt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ligeledes, at beslaglæggelsen af det omhandlede fly ikke havde medført en tilsidesættelse af EMRK (præmis 167), navnlig henset til arten af det omtvistede indgreb og det almene hensyn, som forfulgtes med beslaglæggelsen og sanktionsordningen (præmis 166).

125 Så meget desto mere skal det i det foreliggende tilfælde fastslås, at indefrysningen af midler, finansielle aktiver og andre økonomiske ressourcer over for personer, som

Sikkerhedsrådet har udpeget som havende tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban, ikke er uforenelig med de grundlæggende menneskerettigheder, der henhører under jus cogens, henset til det formål af grundlæggende almen interesse for det internationale samfund, som består i, 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 (jf. i denne retning Yusuf-dommen, præmis 298, og Kadi-dommen, præmis 247).

126 Det bemærkes i øvrigt, at den anfægtede forordning og de sikkerhedsrådsresolutioner, som denne forordning gennemfører, ikke forhindrer sagsøgeren i under de givne omstændigheder at have et tilfredsstillende privatliv, familieliv og socialt liv. Ifølge den fortolkning, som Rådet fremsatte under retsmødet, og som skal tiltrædes, er anvendelse af de indefrosne midler til rent personlige formål, såsom et hus til beboelse eller et motorkøretøj, ikke i sig selv forbudt ved disse retsakter. Det samme gælder så meget mere med hensyn til almindelige forbrugsgoder.

127 Den opfattelse, som Rådet gjorde gældende under retsmødet, hvorefter den anfægtede forordning og de sikkerhedsrådsresolutioner, som denne forordning gennemfører, i modsætning til det af sagsøgeren hævdede ikke i sig selv forhindrer ham i at udøve lønnet eller selvstændig erhvervsvirksomhed, men i høj grad påvirker den indtægt, der oppebæres ved sådan virksomhed, skal ligeledes tiltrædes.

128 For det første er der nemlig ingen bestemmelser i disse retsakter, som udtrykkeligt omhandler erhvervsvirksomhed, hverken i form af et forbud eller i form af regulering heraf.

129 For det andet har de omhandlede retsakter ikke til formål at forhindre de berørtes erhvervelse af midler og økonomiske ressourcer som sådan, men er begrænset til at foreskrive indefrysning af disse midler og økonomiske ressourcer samt forhindre, at de stilles til rådighed for eller anvendes til fordel for de berørte, undtagen, som nævnt i præmis 126 ovenfor, til rent personlige formål. Det er følgelig ikke så meget udøvelsen af lønnet eller selvstændig erhvervsvirksomhed, som adgangen til frit at oppebære indtægterne fra denne virksomhed, der reguleres ved disse retsakter.

130 For det tredje gør artikel 2a i den anfægtede forordning det muligt, på de betingelser, som er fastsat i denne bestemmelse, at undlade at anvende samme forordnings artikel 2 på enhver form for midler eller økonomiske ressourcer, dvs. også økonomiske ressourcer, som er nødvendige for udøvelsen af lønnet eller selvstændig erhvervsvirksomhed, og midler, som er eller vil blive oppebåret som led i sådan virksomhed. Skønt artikel 2a er en undtagelsesbestemmelse til artikel 2, kan den henset til dens klart humanitære formål ikke fortolkes indskrænkende.

131 I den foreliggende sag kan såvel bevilling af en licens som taxachauffør til sagsøgeren og sagsøgerens leje af et motorkøretøj, qua »økonomiske ressourcer«, som erhvervsindtægter fra virksomhed som taxachauffør, qua »midler«, principielt blive undtaget fra indefrysningen af sagsøgerens midler og økonomiske ressourcer, i givet fald på de betingelser og inden for de grænser, som er fastsat af en af de kompetente myndigheder i medlemsstaterne, som er anført i bilag II til den anfægtede forordning, eller af sanktionskomitéen.

132 Som Rådet anførte under retsmødet, påhviler det imidlertid primært disse nationale myndigheder, som er bedst i stand til at tage de særlige omstændigheder i hvert

enkelt tilfælde i betragtning, at fastslå, at der kan indrømmes en sådan undtagelse og derefter sørge for kontrollen med og iværksættelsen af denne, under hensyn til indefrysningen af den berørte persons midler. I det foreliggende tilfælde vil det således kunne påhvile disse at iværksætte kontrolforanstaltninger, hvormed det skal sikres, at de erhvervsindtægter, som sagsøgeren oppebærer ved udøvelsen af sin virksomhed som taxachauffør, ikke overskrider grænsen for, hvad der skønnes at være nødvendigt for at afholde hans basale udgifter. Et eventuelt afslag på at bevilge sagsøgeren en licens som taxachauffør, der besluttes af de nævnte myndigheder uden hensyn til hans, basale eller ekstraordinære, behov og uden forelæggelse for sanktionskomitéen, ville derimod a priori indebære en urigtig fortolkning eller anvendelse af den anfægtede forordning.

133 Under disse omstændigheder er der ikke anledning til at anfægte Rettens bedømmelse i Yusuf-dommen og Kadi-dommen på grundlag af de argumenter, som sagsøgeren gjorde nærmere rede for under retsmødet, om den hævdede manglende effektivitet af fritagelserne og undtagelserne fra indefrysningen af midler i henhold til forordning nr. 561/2003.

134 Hvad for det andet angår den hævdede manglende gyldighed i det foreliggende tilfælde af de konklusioner, som Retten nåede frem til i Yusuf-dommen og Kadi-dommen med hensyn til foreneligheden med jus cogens af den konstaterede lakune i de berørtes retsbeskyttelse, har sagsøgeren påberåbt sig, dels at indefrysningen af midler har karakter af en konfiskation, dels at der ikke findes nogen effektiv mekanisme med henblik på revurdering af de enkelte indefrysninger af midler, som Sikkerhedsrådet har besluttet, og som er gennemført ved den anfægtede forordning.

135 Med hensyn til, i første række, at indefrysningen af sagsøgerens midler skulle have karakter af konfiskation, skal der henvises til, at Retten i Yusuf-dommen (præmis 299) og Kadi-dommen (præmis 248) fastslog, at indefrysning af midler er en sikkerhedsforanstaltning, som til forskel fra konfiskation ikke tilsidesætter selve ejendomsretten for de berørte personer over deres finansielle aktiver, men

udelukkende brugen af disse. Ved bedømmelsen af, om en sådan foranstaltning er forenelig med jus cogens, for så vidt som den ikke er undergivet retslig prøvelse, tillagde Retten desuden 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, en væsentlig betydning (Yusuf-dommen, præmis 344, og Kadi-dommen, præmis 289).

136 Sagsøgeren har imidlertid ikke fremført nogen oplysning eller noget argument, der kan rejse tvivl om, at denne bedømmelse er velbegrundet i den foreliggende sag. Den er tværtimod i mellemtiden blevet bestyrket af den omstændighed, at resolution 1617 (2005), som blev vedtaget den 29. juli 2005, dvs. inden for den maksimale frist på 18 måneder i henhold til den foregående resolution 1526 (2004), i lighed med de fire resolutioner, som gik forud for denne (jf. præmis 18, 30, 40 og 46 ovenfor), atter fastsatte en mekanisme med henblik på revurdering »om 17 måneder eller tidligere« (jf. præmis 48 ovenfor).

137 Med hensyn til, i anden række, effektiviteten af mekanismen med henblik på revurdering af de enkelte indefrysninger af midler, som er blevet besluttet af Sikkerhedsrådet og gennemført ved den anfægtede forordning, skal der, ud over de konstateringer, som er gengivet i præmis 116 ovenfor, henvises til, at Retten i Yusuf-dommen (præmis 309 ff.) og Kadi-dommen (præmis 262 ff.) bemærkede, at de berørte personer ved de nationale myndigheders mellemkomst kunne henvende sig til sanktionskomitéen for enten at opnå, at de blev fjernet fra listen over personer, der er omfattet af sanktionerne, eller at der blev gjort undtagelse fra indefrysningen af midler.

138 På grundlag af de i 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) omhandlede og atter i afsnit 1 i resolution 1526 (2004) og resolution 1617 (2005) omhandlede foranstaltninger, påhviler det således sanktionskomitéen at ajourføre listen over

personer og enheder, hvis midler skal indefryses i henhold til de nævnte sikkerhedsrådsresolutioner.

139 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 section 8 med overskriften »De-listing« i retningslinjerne for sanktionskomitéens arbejde (herefter »retningslinjerne«), som vedtaget den 7. november 2002, ændret den 10. april 2003 og revideret (uden indholdsmæssige ændringer) den 21. december 2005, følgende:

»a) Without prejudice to available procedures, a petitioner (individual(s), groups, undertakings, and/or entities on the 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.«

140 Retten har allerede konstateret, at Sikkerhedsrådet ved vedtagelsen af disse retningslinjer havde til hensigt i videst muligt omfang at tage hensyn til de grundlæggende rettigheder for personer, der er optaget på sanktionskomitéens liste, herunder retten til forsvar (Yusuf-dommen, præmis 312, og Kadi-dommen, præmis 265). Den betydning, som Sikkerhedsrådet tillægger overholdelsen af disse rettigheder, fremgår i øvrigt klart af dets resolution 1526 (2004). Af afsnit 18 i denne resolution 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)«.

141 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, og de er således i det væsentlige afhængige af den diplomatiske

beskyttelse, som staterne giver deres statsborgere, men en sådan begrænsning af retten til kontradiktion kan ikke anses for at være uacceptabel i henhold til tvingende folkeretlige normer. Når der er tale om at anfægte beslutninger om en indefrysning af midler, der tilhører enkeltpersoner eller enheder under mistanke for at bidrage til finansieringen af international terrorisme, som er besluttet 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 (Yusuf-dommen, præmis 314 og 315, og Kadi-dommen, præmis 267 og 268. Jf. tillige analogt 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).

142 Selv om sanktionskomitéen træffer sine beslutninger ved konsensus, sikres effektiviteten af proceduren for anmodning om at blive slettet af listen dels ved de forskellige formelle høringsmekanismer, som er egnede til at fremme denne konsensus, i henhold til retningslinjernes section 8, litra b)-e), dels ved den forpligtelse, som alle FN's medlemsstater, herunder de stater, som er medlemmer af sanktionskomitéen, har til at handle loyalt inden for rammerne af denne procedure, i overensstemmelse med det almindelige folkeretlige princip om, at enhver gældende traktat er bindende for parterne og skal opfyldes loyalt af disse (pacta sunt servanda), som er fastsat i artikel 26 i Wienerkonventionen om traktatretten, indgået i Wien den 23. maj 1969. Det skal i denne forbindelse fremhæves, at retningslinjerne gælder for alle FN's medlemsstater i medfør af deres folkeretlige forpligtelser i overensstemmelse med de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner. Det fremgår nærmere bestemt af afsnit 9 i resolution 1267 (1999), af afsnit 19 i resolution 1333 (2000) og af afsnit 7 i resolution 1390 (2002), at alle staterne er forpligtede til at samarbejde fuldt ud med sanktionskomitéen i udførelsen af dens opgaver, navnlig ved at meddele den oplysninger, som den kan have brug for i henhold til de nævnte resolutioner.

143 Hvad nærmere bestemt angår »the petitioned government«, dvs. den regering, som anmodningen om at blive slettet af listen er rettet til, og som dermed i de fleste tilfælde er regeringen i det land, hvor den berørte person har sin bopæl eller er statsborger, er effektiviteten af proceduren for at blive slettet af listen desuden sikret ved, at det i henhold til retningslinjernes section 8, litra b), påhviler denne regering at gennemgå alle relevante oplysninger, som den berørte person har afgivet, og at tage bilateral kontakt til den regering, som har foreslået optagelsen på listen.

144 Det skal i denne forbindelse tilføjes, at der påhviler Fællesskabets medlemsstater særlige forpligtelser, når de får forelagt en anmodning om at blive slettet af listen.

145 Da sanktionskomitéen i sine retningslinjer har fortolket de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner således, at de tillægger de berørte personer en ret til at indgive en anmodning om revurdering af deres sag til regeringen i det land, hvor de bor eller er statsborgere, med henblik på at blive slettet af den omtvistede liste (jf. præmis 138 og 139 ovenfor), skal den anfægtede forordning, som gennemfører de nævnte resolutioner i Fællesskabet, således fortolkes og anvendes på samme måde (jf. i denne retning Yusuf-dommen, præmis 276, og Kadi-dommen, præmis 225). Denne ret skal derfor anses for at være en ret, som er sikret ikke blot ved de nævnte retningslinjer, men også ved Fællesskabets retsorden.

146 Heraf følger, at såvel som et led i behandlingen af en sådan anmodning som inden for rammerne af de mellemstatslige høringer og henvendelser, som kan følge heraf i henhold til retningslinjernes section 8, er medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 6 EU forpligtet til at respektere de berørte personers grundlæggende rettigheder — således som de garanteres ved EMRK og følger af de fælles forfatningstraditioner i medlemsstaterne — som almindelige fællesskabsretlige principper, eftersom respekten af disse grundlæggende rettigheder ikke forekommer at kunne være til hinder for opfyldelsen af deres forpligtelser i medfør af De Forenede Nationers pagt (jf. modsætningsvis Yusuf-dommen, præmis 240, og Kadi-dommen, præmis 190).

147 Medlemsstaterne skal således i videst muligt omfang påse, at de berørte personer i forbindelse med en anmodning om revurdering af deres sag sættes i stand til at gøre deres synspunkt behørigt gældende for de kompetente nationale myndigheder. I øvrigt skal den skønsmargen, som disse myndigheder skal tillægges i denne forbindelse, udøves på en måde, hvorved der tages behørigt hensyn til de vanskeligheder, som de berørte personer kan have med hensyn til at sikre sig en effektiv beskyttelse af deres rettigheder, henset til den særlige art af de foranstaltninger, som de er omfattet af, og den særlige sammenhæng, de indgår i.

148 Således er medlemsstaterne ikke beføjet til at nægte at indlede den procedure for revurdering, som er fastsat i retningslinjerne, alene med den begrundelse, at de berørte personer i mangel af muligheden — på grund af disses fortrolige karakter — for at have gjort sig bekendt med de præcise grunde til, at de er blevet optaget på den omtvistede liste eller de beviser, som disse grunde er støttet på, ikke er i stand til at afgive præcise og relevante oplysninger til støtte for deres anmodning.

149 Ligeledes er medlemsstaterne, henset til den i præmis 141 ovenfor nævnte omstændighed, at enkeltpersoner ikke har ret til at blive hørt personligt af sanktionskomitéen, således at de i det væsentlige er afhængige af den diplomatiske beskyttelse, som staterne giver deres statsborgere, forpligtet til at fremme de berørte personers sag, for at den uden forsinkelse, loyalt og upartisk bliver forelagt sanktionskomitéen med henblik på en revurdering, hvis dette forekommer objektivt begrundet, henset til de fremlagte relevante oplysninger.

150 Det skal tilføjes, at de berørte personer, således som Retten, i overensstemmelse med Det Forenede Kongeriges regerings opfattelse, bemærkede i Yusuf-dommen (præmis 317) og Kadi-dommen (præmis 270), har mulighed for at anlægge en retssag i henhold til intern ret i den stat, til hvis regering en berørt person har rettet en anmodning om revurdering, 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,

og mere generelt af enhver tilsidesættelse fra den nævnte nationale myndigheds side af de berørte personers ret til at anmode om en revurdering af deres sag. Under retsmødet i den foreliggende sag henviste Rådet således i denne henseende til en afgørelse fra en ret i en medlemsstat, hvorved den pågældende medlemsstat dømtes til som en hasteforanstaltning og under pålæg af dagbøder at anmode sanktionskomitéen om at slette navnene på to personer af den omtvistede liste (Tribunal de première instance de Bruxelles (Fjerde Afdeling), dom af 11.2.2005 i sagen Nabil Sayadi og Patricia Vinck mod État belge).

151 I denne forbindelse skal der ligeledes henvises til, at det i mangel af fællesskabsbestemmelser på dette område ifølge Domstolens faste praksis (jf. Domstolens dom af 8.11.2005, sag C-443/03, Leffler, Sml. I, s. 9611, præmis 49 og 50 og den deri nævnte retspraksis) tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte procedurereglerne for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsretten medfører for borgerne. Domstolen har præciseret, at disse procedureregler ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må heller ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden (effektivitetsprincippet). Effektivitetsprincippet bør desuden medføre, at den nationale ret kun anvender processuelle bestemmelser, der er fastsat i dens nationale retsorden, i det omfang disse bestemmelser ikke bringer den pågældende fællesskabsretsakts begrundelse og formål i fare.

152 Heraf følger, at det under en sag om de nationale kompetente myndigheders tilsidesættelse af de berørte personers ret til at anmode om en revurdering af deres sag med henblik på, at de kan blive slettet af den omtvistede liste, i princippet tilkommer den nationale ret at anvende de nationale bestemmelser samtidig med, at den skal sikre fællesskabsrettens fulde virkning, hvilket kan indebære, at den om fornødent må tilsidesætte en national bestemmelse, som er til hinder herfor (jf. Leffler-dommen, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis), såsom en regel, hvorefter de nationale myndigheders afslag på at gribe ind med henblik på at sikre deres statsborgeres diplomatiske beskyttelse er udelukket fra domstolsprøvelse.

153 I det foreliggende tilfælde gjorde sagsøgeren under retsmødet gældende, at de irske myndigheder ved skrivelse af 10. oktober 2005 havde informeret ham om, at hans anmodning om at blive slettet af den omtvistede liste, som blev indgivet den 5. februar 2004, stadig var under behandling af disse myndigheder. For så vidt som sagsøgeren hermed tilsigter at kritisere de irske myndigheder for manglende loyalt samarbejde i hans tilfælde, påhviler det ham i givet fald at benytte mulighederne for retslig prøvelse i henhold til intern ret, jf. omtalen heraf ovenfor.

154 Under alle omstændigheder indebærer en sådan mangel på samarbejde, såfremt den antages at foreligge, på ingen måde, at proceduren i henhold til retningslinjerne for at blive slettet af listen i sig selv er ineffektiv (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 og den deri nævnte retspraksis).

155 Under disse omstændigheder er der ikke anledning til at anfægte Rettens bedømmelse i Yusuf-dommen og Kadi-dommen på grundlag af de argumenter, som sagsøgeren gjorde nærmere rede for under retsmødet, om den hævdede uforenelighed med jus cogens af den konstaterede lakune i de berørte personers retsbeskyttelse.

156 For så vidt som Yusuf-dommen og Kadi-dommen ikke giver svar på sagsøgerens argument om, at FN's medlemsstater ikke er forpligtet til uden videre at anvende foranstaltninger, som Sikkerhedsrådet »opfordrer« dem til at træffe, er det endelig med rette, at Det Forenede Kongerige heroverfor har indvendt, at der i artikel 39 i De Forenede Nationers pagt sondres mellem »forslag«, som ikke er bindende, og »beslutninger«, som er bindende. I den foreliggende sag er de sanktioner, som er fastsat i afsnit 8, litra c), i resolution 1333 (2000), faktisk blevet vedtaget i form af en »beslutning«. Sikkerhedsrådet har ligeledes i afsnit 1 i resolution 1390 (2002) »besluttet« at opretholde de i denne bestemmelse »foreskrevne« foranstaltninger. Dermed skal heller ikke dette argument tages til følge.

157 På ovenstående baggrund kan det andet anbringendes andet og tredje led ikke tages til følge. Det andet anbringende kan derfor som helhed ikke tages til følge.

Det tredje anbringende om tilsidesættelse af en væsentlig formforskrift

Parternes argumenter

158 Sagsøgeren har gjort gældende, at Rådet har tilsidesat en væsentlig formforskrift ved ikke at have gjort fyldestgørende rede for grundene til, at det fandt det nødvendigt i det foreliggende tilfælde, at der blev vedtaget fællesskabsregler frem for nationale regler. Den begrundelse herfor, som er anført i fjerde betragtning til den anfægtede forordning, nemlig målet om »bl.a. at undgå konkurrenceforvridning«, er ikke materielt begrundet.

159 Rådet og Det Forenede Kongerige er af den opfattelse, at dette anbringende er sammenfaldende med anbringendet om tilsidesættelse af subsidiaritetsprincippet, og har henvist til deres bemærkninger til det sidstnævnte anbringende. For så vidt som sagsøgeren har gjort gældende, at grundene til, at en fællesskabshandling blev fundet hensigtsmæssig og nødvendig, ikke er angivet i den anfægtede forordning, har Det Forenede Kongerige anfægtet, at dette, henset til betragtningerne til denne forordning, skulle være tilfældet. For så vidt som sagsøgeren nærmere bestemt har påberåbt sig en begrundelsesmangel med hensyn til det hævdede formål om at undgå konkurrenceforvridning, har Rådet indvendt, at begrundelsen for den anfægtede forordning skal bedømmes ud fra forordningen som helhed, og ikke ved at isolere en enkelt sætning fra betragtningerne.

Rettens bemærkninger

160 Med dette anbringende hævder sagsøgeren, at der foreligger en dobbelt begrundelsesmangel.

161 For det første kritiserer sagsøgeren Rådet for ikke at have gjort fyldestgørende rede for grundene til, at det fandt det nødvendigt i det foreliggende tilfælde, at der blev vedtaget fællesskabsregler frem for nationale regler.

162 Denne indvending er ikke begrundet, eftersom der i den anfægtede forordnings henvisninger henvises dels til artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF, dels til fælles holdning 2002/402. Retten fastslog ganske vist i Yusuf-dommen (præmis 138) og Kadi-dommen (præmis 102), at den anfægtede forordnings præambel var særdeles lakonisk med hensyn til dette spørgsmål, men en sådan begrundelse er ikke desto mindre tilstrækkelig. Hensynet til Unionen og ikke Fællesskabet er årsagen til, at en fælles handling fra Fællesskabets side blev anset for nødvendig i denne fælles holdning. Derfor var det ikke nødvendigt at redegøre for dem i selve fællesskabsretsakten.

163 For det andet har sagsøgeren anført, at den begrundelse, som er anført i fjerde betragtning til den anfægtede forordning, nemlig målet om »bl.a. at undgå konkurrenceforvridning«, ikke er materielt begrundet.

164 Retten har ganske vist i Yusuf-dommen (præmis 141 og 150) og Kadi-dommen (præmis 105 og 114) fastslået, at den påståede risiko for konkurrenceforvridning, som den anfægtede forordning ifølge sin præambel har til formål at undgå, ikke virkede overbevisende, og at de i sagen omhandlede foranstaltninger derfor ikke kunne støttes på det mål, som er opstillet i artikel 3, stk. 1, litra c) og g), EF.

165 Imidlertid skal begrundelsen for en forordning, som Rådet med rette har anført, bedømmes ud fra forordningen som helhed. Ifølge retspraksis kan en formmangel ved en forordning, der består i, at en betragtning til en omtvistet retsakt indeholder en materielt urigtig oplysning, ikke begrunde en annullation af retsakten, hvis retsaktens øvrige betragtninger indeholder en selvstændigt fyldestgørende begrundelse (Domstolens dom af 20.10.1987, sag 119/86, Spanien mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 4121, præmis 51, og Rettens dom af 21.1.1999, forenede sager T-129/95, T-2/96 og T-97/96, Neue Maxhütte Stahlwerke og Lech-Stahlwerke mod Kommissionen, Sml. II, s. 17, præmis 160). Dette er tilfældet i den foreliggende sag.

166 Det bemærkes i denne forbindelse, at det af den begrundelse, der kræves efter artikel 253 EF, klart og utvetydigt skal fremgå, hvilke betragtninger Rådet har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for de trufne foranstaltninger, og Fællesskabets retsinstanser kan udøve deres kontrol. Spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsespligten er overholdt, skal desuden ikke blot vurderes i forhold til den anfægtede retsakts ordlyd, men tillige i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, der gælder på det pågældende område. Når der som i det foreliggende tilfælde er tale om en almengyldig retsakt, behøver begrundelsen kun at angive de samlede omstændigheder, der har ført til, at retsakten er blevet udstedt, og de generelle formål, den skal opfylde (jf. Domstolens dom af 10.1.2006, sag C-344/04, International Air Transport Association m.fl., Sml. I, s. 403, præmis 66 og 67 og den deri nævnte retspraksis).

167 I det foreliggende tilfælde opfylder henvisningerne i den anfægtede forordning og navnlig dens betragtning 1-7, som det fremgår af Yusuf-dommen (præmis 158 ff.) og Kadi-dommen (præmis 122 ff.), fuldt ud disse krav.

168 For så vidt angår den omstændighed, at sagsøgeren i bilag I til den anfægtede forordning ved navn udpeges til at skulle være omfattet af en individuel indefrysning

af midler, er den tilstrækkeligt begrundet ved henvisningen i forordningens artikel 2 til den tilsvarende udpegning, som er foretaget af sanktionskomitéen.

169 Det følger af ovenstående, at det tredje anbringende ikke kan tages til følge.

170 Da ingen af sagsøgerens anbringender til støtte for annullationspåstanden kan tages til følge, bør Rådet frifindes.

Sagens omkostninger

171 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, bør han i overensstemmelse med Rådets påstande pålægges at betale sagens omkostninger.

172 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit, bærer de medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, imidlertid deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Anden Afdeling)

1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2) Sagsøgeren bærer sine egne omkostninger og betaler Rådets omkostninger.

3) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Kommissionen bærer deres egne omkostninger.

Pirrung Forwood Papasavvas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. juli 2006.

E. Coulon J. Pirrung

Justitssekretær Afdelingsformand

Indhold

Retsforskrifter ..... II - 2150

Tvistens baggrund ..... II - 2154

Retsforhandlinger ..... II - 2168

Parternes påstande ..... II - 2170

Faktiske omstændigheder ..... II - 2171

Retlige bemærkninger ..... II - 2171

1. Formaliteten ..... II - 2171

Parternes argumenter ..... II - 2171

Rettens bemærkninger ..... II - 2172

2. Realiteten ..... II - 2177

Det første anbringende om manglende kompetence og om magtfordrejning .. II - 2177

Parternes argumenter ..... II - 2177

Rettens bemærkninger ..... II - 2178

Det andet anbringende om tilsidesættelse af de grundlæggende principper om subsidiaritet, proportionalitet og respekt af menneskerettighederne ..... II - 2179

Parternes argumenter ..... II - 2179

Rettens bemærkninger ..... II - 2182

— Det andet anbringendes første led om tilsidesættelse af subsidiaritetsprincippet ..... II - 2183

— Det andet anbringendes andet og tredje led om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og princippet om respekt af menneskerettighederne ..... II - 2185

Det tredje anbringende om tilsidesættelse af en væsentlig formforskrift ..... II - 2205

Parternes argumenter ..... II - 2205

Rettens bemærkninger ..... II - 2206

Sagens omkostninger ..... II - 2208