Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 15 november 2012 *

Innehållsförteckning

I – Tillämpliga bestämmelser 4

A – Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1373 (2001) 4

B – Gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp 4

C – Förordning (EG) nr 2580/2001 5

II – Bakgrunden till tvisten och de omtvistade rättsakterna 6

III – Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen 9

IV – Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen 11

V – Prövning av överklagandena 12

A – Al-Aqsas överklagande (C-539/10 P) 12

1. Parternas argument 12

2. Domstolens bedömning 12

B – Konungariket Nederländernas överklagande (C-550/10 P) 13

1. Parternas argument 13

2. Domstolens bedömning 15

a) Tolkningen av artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 15

b) Kraven i artikel 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931 17

C – Al-Aqsas anslutningsöverklagande i mål C-550/10 P

VI – Talan vid tribunalen 19

* Rättegångsspråk: nederländska.

A – Den första grunden 19

B – Den tredje grunden 20

C – Den andra och den fjärde grunden 21

1. Parternas argument 21

2. Domstolens bedömning 21

D – Den femte grunden 23

1. Parternas argument 23

2. Domstolens bedömning 23

VII – Rättegångskostnader 25

”Överklagande — Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik — Terroristbekämpning — Restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter — Frysning av tillgångar — Gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp — Artikel 1.4 och 1.6 — Förordning (EG) nr 2580/2001 — Artikel 2.3 — Upptagande och bibehållande av en organisation i förteckningen över personer, grupper och enheter som deltar i terroristhandlingar — Villkor — Beslut fattat av en behörig myndighet — En nationell åtgärd har upphävts — Talan om ogiltigförklaring — Fråga huruvida överklagandet kan upptas till sakprövning — Rätten till respekt för egendom — Proportionalitetsprincipen — Artikel 253 EG — Motiveringsskyldighet”

I de förenade målen C-539/10 P och C-550/10 P,

angående två överklaganden enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 18 respektive den 23 november 2010,

Stichting Al-Aqsa (C-539/10 P), Heerlen (Nederländerna), företrädd av J.G. Uiterwaal och A.M. van Eik, advocaten,

klagande,

i vilket de andra parterna är:

Europeiska unionens råd, företrätt av E. Finnegan, B. Driessen och R. Szostak, samtliga i egenskap av ombud,

svarande i första instans,

med stöd av

Konungariket Nederländerna, företrätt av C.M. Wissels och M. Bulterman, båda i egenskap av ombud,

Europeiska kommissionen, företrädd av S. Boelaert och P. van Nuffel, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenienter i första instans,

och

Konungariket Nederländerna (C-550/10 P), företrätt av C.M. Wissels och M. Noort, båda i egenskap av ombud,

sökande,

i vilket de andra parterna är:

Stichting Al-Aqsa, Heerlen (Nederländerna), företrädd av A.M. van Eik, advocaat,

sökande i första instans,

Europeiska unionens råd, företrätt av E. Finnegan, B. Driessen och R. Szostak, samtliga i egenskap av ombud,

svarande i första instans,

Europeiska kommissionen, företrädd av S. Boelaert och P. van Nuffel, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av R. Silva de Lapuerta, tillförordnad ordförande på tredje avdelningen, samt domarna K. Lenaerts, G. Arestis, J. Malenovský och T. von Danwitz (referent),

generaladvokat: V. Trstenjak,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 6 juni 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Stichting Al-Aqsa (nedan kallad Al-Aqsa) (C-539/10 P) och Konungariket Nederländerna (C-550/10 P) har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 9 september 2010 i mål T-348/07, Al-Aqsa mot rådet (REU 2010, s. II-4575, nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogiltigförklarade tribunalen

— rådets beslut 2007/445 EG av den 28 juni 2007 om genomförande av artikel 2.3 i förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism samt om upphävande av besluten 2006/379/EG och 2006/1008/EG (EUT L 169, s. 58),

— rådets beslut 2007/868/EG av den 20 december 2007 om genomförande av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 och om upphävande av beslut 2007/445 (EUT L 340, s. 100),

— rådets beslut 2008/583/EG av den 15 juli 2008 om genomförande av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 och om upphävande av beslut 2007/868 (EUT L 188, s. 21),

— rådets beslut 2009/62/EG av den 26 januari 2009 om genomförande av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 och om upphävande av beslut 2008/583 (EUT L 23, s. 25), och

— rådets förordning (EG) nr 501/2009 av den 15 juni 2009 om genomförande av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 och om upphävande av beslut 2009/62 (EUT L 151, s. 14),

(nedan tillsammans kallade de omtvistade rättsakterna), i den del dessa rättsakter berör Al-Aqsa.

I – Tillämpliga bestämmelser

A – *Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1373 (2001)*

2 Förenta nationernas säkerhetsråd antog den 28 september 2001 resolution 1373 (2001), i vilken fastställdes strategier för att med alla medel bekämpa terrorism, särskilt finansiering av terrorism. I punkt 1 c i denna resolution föreskrivs bland annat att alla stater utan dröjsmål ska frysa alla penningmedel och andra finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser för personer som begår eller försöker begå terroristhandlingar eller som deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar, för enheter som ägs eller kontrolleras av sådana personer, och för personer eller enheter som agerar på sådana personers eller enheters vägnar eller under deras ledning.

3 I nämnda resolution finns inte någon förteckning över vilka personer som ska omfattas av de föreskrivna restriktiva åtgärderna.

B – *Gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp*

4 För att genomföra resolution 1373 (2001) antog Europeiska unionens råd, den 27 december 2001, gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism (EGT L 344, s. 93).

5 Den gemensamma ståndpunkten ska enligt artikel 1.1 i densamma tillämpas ”på personer, grupper och enheter som deltar i terroristhandlingar och finns förtecknade i bilagan”. I artikel 1.2 definieras vad som avses med uttrycket ”personer, grupper och enheter som deltar i terroristhandlingar”.

6 Artikel 1.3, 1.4 och 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931 har följande lydelse:

”3. I denna gemensamma ståndpunkt avses med terroristhandling: en av följande avsiktliga handlingar som på grund av sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation och som definieras som ett brott enligt nationell lagstiftning och begås i syfte att

i) injaga allvarlig fruktan hos en befolkning,

iii) otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling, eller

iii) allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation:

...

k) att delta i en terroristgrupps verksamhet, vari inbegrips att förse den med upplysningar eller ge den materiellt stöd eller bidra med vilken form av finansiering som helst av denna verksamhet, med kännedom om att deltagandet kommer att bidra till gruppens brottsliga verksamhet.

...

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

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

...

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

C – *Förordning (EG) nr 2580/2001*

7 Europeiska unionens råd ansåg att en förordning måste antas för att på gemenskapsnivå genomföra de åtgärder som beskrivs i gemensam ståndpunkt 2001/931, varför det antog förordning (EG) nr 2580/2001 av den 27 december 2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism (EGT L 344, s. 70, och rättelse i EUT L 52, 2010, s. 58).

8 Vad rör begreppet "terroristhandling" hänvisas i artikel 1 led 4 i denna förordning till den definition som ges i artikel 1.3 i gemensam ståndpunkt 2001/931.

9 Artikel 2 i förordning nr 2580/2001 har följande lydelse:

"1. Med undantag för vad som tillåts enligt artiklarna 5 och 6 skall följande gälla:

a) Alla penningmedel, andra finansiella tillgångar och ekonomiska resurser, som tillhör eller innehas av en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet som finns i den förteckning som avses i punkt 3 skall frysas.

b) Inga penningmedel, andra finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser får direkt eller indirekt ställas till förfogande för, eller göras tillgängliga till förmån för, en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet som finns i den förteckning som avses i punkt 3.

2. Med undantag för vad som tillåts enligt artiklarna 5 och 6 skall det vara förbjudet att tillhandahålla finansiella tjänster till, eller till förmån för, en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet som finns i den förteckning som avses i punkt 3.

3. Rådet skall enhälligt upprätta, revidera och ändra förteckningen över personer, grupper och enheter, på vilka denna förordning skall tillämpas i enlighet med bestämmelserna i artikel 1.4, 1.5 och 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP. Förteckningen skall bestå av

i) fysiska personer som begår eller försöker begå, deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar,

ii) juridiska personer, grupper eller enheter som begår eller försöker begå, deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar,

iii) juridiska personer, grupper eller enheter som ägs eller kontrolleras av en eller flera sådana fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som avses i leden i och ii, eller

iv) fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som agerar för eller under ledning av en eller flera sådana fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som avses i leden i och ii ovan.”

10 Den ursprungliga versionen av den förteckning som föreskrivs i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 (nedan kallad den omtvistade förteckningen) fastställdes i rådets beslut 2001/927/EG av den 27 december 2001 (EGT L 344, s. 83). Al-Aqsas namn fanns inte med i denna version.

11 Al-Aqsas namn infördes i nämnda förteckning genom rådets beslut 2003/480/EG av den 27 juni 2003 om genomförande av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 och om upphävande av beslut 2002/974/EG (EUT L 160, s. 81).

12 Beslutet att uppta Al-Aqsa i den omtvistade förteckningen har vidhållits i rådets senare beslut, däribland

— rådets beslut 2003/646/EG av den 12 september 2003 om genomförande av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 och om upphävande av beslut 2003/480 (EUT L 229, s. 22),

— rådets beslut 2006/379/EG av den 29 maj 2006 om genomförande av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 och om upphävande av beslut 2005/930/EG (EUT L 144, s. 21), och

— de omtvistade rättsakterna.

II – Bakgrunden till tvisten och de omtvistade rättsakterna

13 I punkt 1 i den överklagade domen hänvisas, för en beskrivning av den ursprungliga bakgrunden till förevarande tvist, till förstainstansrättens dom av den 11 juli 2007 i mål T-327/03, Al-Aqsa mot rådet, i vilken förstainstansrätten tog ställning till Al-Aqsas talan, däribland yrkandet att beslut 2003/480 skulle ogiltigförklaras i vissa delar.

14 I punkterna 15-21 i nämnda dom anges följande:

”15 Det framgår av handlingarna i målet att sökanden är en stiftelse, som bildats enligt nederländsk rätt år 1993. I stiftelseurkunden beskrivs stiftelsen som en islamsk institution för socialt bistånd. Enligt stiftelseurkunden är stiftelsens syfte bland annat socialt skydd och förbättring av levnadsvillkoren för palestinier som lever i Nederländerna samt bistånd till palestinier som lever i de av Israel ockuperade områdena. ... Sökanden har förklarat att den inte är knuten till något politisk parti och hävdar att man insamlat närmare 1 000 000 euro i donationer i Nederländerna under verksamhetsåret 2001-2002.

16 Den 3 april 2003 antog Nederländernas utrikesminister, med stöd av säkerhetsrådets resolution 1373 (2001) och Sanctiewet 1977 (1977 års nederländska lag om sanktioner), i dess ändrade lydelse enlig lag av den 16 maj 2002, Sanctieregeling terrorisme 2003 (ministerförordning om sanktioner mot terrorism, Stcrt. 2003, nr 68, s. 11, nedan kallad Sanctieregeling), i vilken det bland annat föreskrevs att sökandens samtliga penningmedel och finansiella tillgångar skulle frysas.

17 Det framgår av skälen till Sanctieregeling att denna har antagits i avvaktan på antagandet av ett gemenskapsbeslut avseende sökanden baserat på förordning [nr 2580/2001], på grundval av de penningöverföringar som sökanden gjort till organisationer som stödjer terrorism i Mellanöstern. I skälen till Sanctieregeling preciseras att [denna kommer att upphävas] när ett sådant gemenskapsbeslut väl har antagits.

18 Sökanden har anhängiggjort ett förfarande mot Konungariket Nederländerna vid [voorzieningenrechter (nedan kallad domstolen med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder)] för att bland annat erhålla inhibition av de åtgärder som föreskrivs i Sanctieregeling.

19 Domstolen med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder konstaterade i [mellandom] av den 13 maj 2003 [nedan kallad mellandomen i det interimistiska förfarandet] att Sanctieregeling i huvudsak grundade sig på en officiell promemoria från chefen för Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (den allmänna underrättelse- och säkerhetstjänsten, nedan kallad AIVD) till generaldirektören med ansvar för politiska frågor vid det nederländska utrikesministeriet av den 9 april 2003 ... . Domstolen med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder anmärkte att detta meddelande endast innehöll allmänna påståenden och att det inte innehöll några upplysningar om faktiska omständigheter som skulle kunna stödja dessa påståenden, ... att den nederländska regeringen hade förslagit att den ensam skulle utreda de omständigheter som AIVD grundat sitt meddelande på, att sökanden inte bestritt regeringens intresse av att upprätthålla sekretess för sådana uppgifter och att sökanden till och med givit sitt medgivande därtill ... . Domstolen med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder har anmärkt att den … kunde behandla relevanta handlingar konfidentiellt … med hänsyn till allmän ordning ... . Domstolen med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder riktade därför ett editionsföreläggande till nederländska regeringen för att med konfidentiell behandling kunna ta del av AIVD:s sekretessbelagda handlingar som meddelandet grundar sig på. Nederländska regeringen följde [denna dom] och den 21 maj 2003 tog domstolen med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder del av handlingarna i ärendet i AIVD:s lokaler.

20 Domstolen med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder ogillade [i ett andra avgörande i det interimistiska förfarandet av den 3 juni 2003 (nedan kallat avgörandet i det interimistiska förfarandet)], sökandens talan. I punkt 3.2 i [detta avgörande] förklarade domstolen med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder att den på grundval av sin utredning anser att de konstateranden AIVD gjort var tillräckliga för att motivera dess slutsats att de medel som sökanden samlat in i Nederländerna kommit organisationer knutna till den islamistiska palestinska rörelsen Hamas till nytta. AIVD har även haft fog för att dra slutsatsen att flera av dessa organisationer (som är knutna till Hamas) ställer medel till förfogande i syfte att genomföra

eller underlätta Hamas terroristhandlingar. I punkt 3.3 i [samma avgörande] tillade domstolen med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder att den inte funnit någon händelse eller omständighet som visar att AIVD uppfyllt sin uppgift enligt Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (lagen om underrättelse- och säkerhetstjänsten) på ett felaktigt sätt.

21 Sanctieregeling [upphävdes] den 3 augusti 2003 (Stcrt. 2003, nr 146 [, s. 9]).”

15 Al-Aqsa yrkade i ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 19 september 2003 att besluten 2003/480 och 2003/646 skulle ogiltigförklaras i de delar som rör Al-Aqsa. Eftersom dessa beslut under förfarandets gång upphävts och ersatts av senare beslut och Al-Aqsa anpassat sina yrkanden efter denna utveckling, ansåg tribunalen att dess prövning endast kunde omfatta de beslut som fortfarande gällde när det muntliga förfarandet avslutades, det vill säga beslut 2006/379. Tribunalen ogiltigförklarade detta beslut i sin dom i det ovannämnda målet Al-Aqsa mot rådet, i den del som rör Al-Aqsa, och detta i huvudsak på grund av att nämnda beslut inte givits en tillräcklig motivering.

16 Den senaste händelseutvecklingen har sammanfattats enligt följande i punkterna 3-10 i den överklagade domen:

”3 [Rådet] angav i skrivelse till sökanden av den 23 april 2007 att enligt dess uppfattning var de skäl som anförts för att medtaga sökanden i [den omtvistade förteckningen] fortfarande var giltiga och att rådet följaktligen avsåg att behålla sökanden i förteckningen. Till denna skrivelse fogade rådet en motivering till sin ståndpunkt. Det angavs även att sökanden inom en månad kunde inkomma med yttrande angående rådets avsikt att behålla sökanden i förteckningen och angående den motivering som getts, samt inge bevisning till stöd för sin uppfattning.

4 I den motivering som bifogades nämnda skrivelse angav rådet följande:

’[Sökanden] bildades år 1993 i Nederländerna som en stiftelse enligt nederländsk rätt. Stiftelsen samlade in penningmedel för vissa organisationer som hörde till den palestinska Hamasrörelsen, vilken finns med i förteckningen över grupper som deltar i terroristhandlingar i den mening som avses i artikel 1.2 i [gemensam ståndpunkt 2001/931]. Flera av dessa organisationer tillhandahåller penningmedel för att genomföra terroristhandlingar eller för att underlätta deras genomförande. Dessa handlingar omfattas av artikel 1.3 k, i gemensam ståndpunkt 2001/931, och utförs i de syften som anges i artikel 1.3 i och iii i nämnda gemensamma ståndpunkt.

[Sökanden] omfattas således av artikel 2.3 ii i förordning … nr 2580/2001.

Utrikesministern och finansministern [i Nederländerna] beslutade genom ministerförordning DJZ/BR/219-03 av den 3 april 2003 (kallad Sanctieregeling Terrorisme), vilken offentliggjordes i den nederländska Staatscourant (officiella tidningen) den 7 april 2003, att frysa alla penningmedel som tillhörde [sökanden]. Detta beslut bekräftades genom avgörandet LJN AF9389 av den 3 juni 2003 som fattades av ordföranden för avdelningen för civilrätt vid distriktsdomstolen i Haag, Nederländerna. Enligt detta avgörande ska [sökanden] anses vara en organisation som stöder Hamas och som möjliggör för den senare att genomföra eller underlätta terroristhandlingar.

Ett beslut har således fattats avseende [sökanden] av en behörig myndighet, i den mening som avses i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931.

Rådet är övertygat om att skälen för att ta med [sökanden] i [den omtvistade förteckningen] fortfarande är giltiga.’

5 Det är ostridigt att den ministerförordning och det avgörande som det hänvisats till i nämnda yttrande är Sanctieregeling och avgörandet i det interimistiska förfarandet.

6 Genom skrivelse av den 25 maj 2007 inkom sökanden med yttrande till rådet. Sökanden kritiserade såväl rådets sakmotivering för att behålla sökanden i den omtvistade förteckningen som det förfarande som rådet följt.

7 Den 28 juni 2007 … fattade rådet [beslut 2007/445]. Genom detta beslut behöll rådet sökandens namn i den omtvistade förteckningen.

8 I [skäl 5 i detta beslut] anges följande:

’Rådet har genomfört en total översyn av förteckningen över de personer, grupper och enheter på vilka förordning … nr 2580/2001 är tillämplig i enlighet med artikel 2.3 i den förordningen. Härvid har rådet beaktat de synpunkter och handlingar som det erhållit från vissa av de berörda personerna, grupperna och enheterna.’

9 I [skäl 6 i detta beslut] anges följande:

’Efter denna översyn har rådet konstaterat att de personer, grupper och enheter som finns upptagna i förteckningen i bilagan till detta beslut har varit inblandade i terroristhandlingar i den mening som avses i artikel 1.2 och 1.3 i [gemensam ståndpunkt 2001/931], att ett beslut avseende dem har fattats av behörig myndighet i den mening som avses i artikel 1.4 i nämnda gemensamma ståndpunkt samt att de även i fortsättningen bör omfattas av de särskilda restriktiva åtgärder som föreskrivs i förordning … nr 2580/2001.’

10 [Beslut 2007/445] delgavs sökanden genom en skrivelse från rådet av den 29 juni 2007. Den motivering som bifogades denna skrivelse (nedan kallad motiveringen) är identisk med den som bifogades rådets skrivelse av den 23 april 2007 …”

III – Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

17 Al-Aqsa väckte talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 12 september 2007. Al-Aqsa yrkade att tribunalen skulle

— ogiltigförklara beslut 2007/445 i den del som rör Al-Aqsa,

— förklara att förordning nr 2580/2001 inte är tillämplig på Al-Aqsa, och

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

18 Rådet yrkade att tribunalen skulle ogilla talan i sin helhet, och förplikta Al-Aqsa att ersätta rättegångskostnaderna.

19 Konungariket Nederländerna och Europeiska gemenskapernas kommission tilläts att intervenera vid tribunalen till stöd för rådets yrkanden.

20 Eftersom rådet under förfarandets gång antog besluten 2007/868, 2008/583 och 2009/62 samt förordning nr 501/2009, genom vilka beslut 2007/445 först upphävdes och ersattes, varefter detsamma skedde med dessa tre beslut, hemställde Al-Aqsa, när var och en av dessa rättsakter antogs, om att få anpassa sina ursprungliga yrkanden, så att de framdeles även avser ogiltigförklaring av dessa rättsakter och denna förordning, i den del dessa rättsakter rör Al-Aqsa. Tribunalen biföll denna hemställan i punkterna 31-45 i den överklagade domen.

21 Al-Aqsa åberopade i huvudsak fem grunder. Den första grunden avsåg åsidosättande av artikel 1.1, 1.2 och 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 och av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001. Den andra grunden var att proportionalitetsprincipen hade åsidosatts. Den tredje grunden avsåg ett åsidosättande av artikel 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931, artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 och en väsentlig formföreskrift. Den fjärde grunden avsåg ett åsidosättande av den grundläggande rätten att ostört få nyttja sin egendom. Den femte grunden var att motiveringsskyldigheten i artikel 253 EG åsidosatts.

22 Tribunalen prövade först den första grunden, som bestod av fyra delar. Dessa var att Al-Aqsa inte är en person, grupp eller enhet, i den mening som avses i artikel 1.2 i gemensam ståndpunkt 2001/931, att ingen behörig myndighet hade fattat något beslut avseende Al-Aqsa, i den mening som avses i nämnda bestämmelser, att det inte hade visats att Al-Aqsa hade för avsikt att underlätta genomförandet av terroristhandlingar och, slutligen, att Al-Aqsa inte längre kunde anses underlätta genomförandet av sådana handlingar.

23 Tribunalen avfärdade samtliga delgrunder.

24 Vad rör den första grundens andra del förklarade tribunalen i punkterna 97-102 i den överklagade domen bland annat att med hänsyn till syftet med artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931, och det sammanhang denna bestämmelse ingår i, medför denna bestämmelse inget krav på att det nationella ”beslutet” måste ha fattats i ett brottmålsförfarande i strikt mening. Det enda som krävs är att detta beslut har fattats som ett led i ett nationellt förfarande vars direkta och huvudsakliga syfte är att en preventiv eller repressiv åtgärd ska vidtas mot den berörde, som en åtgärd för att bekämpa terrorism och på grund av att den berörde har varit inblandad i terroristhandlingar. I förevarande fall ingick avgörandet i det interimistiska förfarandet i ett nationellt förfarande som i första hand syftade till att Al-Aqsa skulle åläggas en ekonomisk sanktion, närmare bestämt den frysning av Al-Aqsas penningmedel som skett genom själva Sanctieregeling, på grund av att Al-Aqsa varit inblandad i terroristhandlingar.

25 Tribunalen ansåg därför i punkterna 104 och 105 i den överklagade domen att avgörandet i det interimistiska förfarandet, jämfört med Sanctieregeling, med hänsyn till vad som föreskrivs i relevant nationell lagstiftning, framstår som ett beslut som har fattats av en behörig myndighet, som motsvarar definitionen i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931, och att nämnda avgörande således i princip redan i sig skulle kunna motivera en åtgärd av det här aktuella slaget, nämligen att Al-Aqsas tillgångar frystes med stöd av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001.

26 Vad rör den första grundens tredje del förklarade tribunalen i punkt 127 i den överklagade domen att rådet, med hänsyn till mellandomen av den 13 maj 2003 och avgörandet i det interimistiska förfarandet, att rådet, utan att göra en oriktig bedömning, kunnat anse att Al-Aqsa hade kännedom, i den mening som avses i artikel 1.3 k i gemensam ståndpunkt 2001/931, om att dess insamlingsaktiviteter och tillhandahållande av medel bidrog till en terroristgrupps brottsliga handlingar, i detta fall Hamas. Enligt punkt 128 i den överklagade domen framgår det av de fastställanden och bedömningar som gjorts av domstolen med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder, på grundval av AIVD-meddelandet och de delar av utredningen som låg till grund för detta, att den senare uppenbart var övertygad om att Al-Aqsa hade haft kännedom om att dess penningmedel slutligen användes för terroriständamål.

27 Tribunalen prövade slutligen den tredje grunden och fann att denna grund hade stöd. Al-Aqsa gjorde i denna grund gällande att rådet inte hade omprövat huruvida det var lämpligt att behålla dennes namn i den omtvistade förteckningen och således åsidosatt artikel 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931, artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 och ett väsentligt formkrav.

28 Tribunalen erinrade i punkterna 161-169 i den överklagade domen om sin praxis avseende vikten av att rådet tar hänsyn till senare händelseutveckling i det nationella förfarandet när det beslutar huruvida en person ska behållas i en förteckning enligt artikel 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931.

Tribunalen förklarade därefter i punkt 172 i nämnda dom att efter det att Sanctieregeling upphävdes i den nederländska rättsordningen kan avgörandet i det interimistiska förfarandet, vilket tillsammans med Sanctieregeling utgör en oupplöslig enhet, inte längre utgöra giltig grund för en gemenskapsåtgärd innebärande frysning av Al-Aqsas penningmedel.

29 Tribunalen förklarade i punkterna 173-180 i den överklagade domen att Sanctieregeling definitivt slutat ha några rättsverkningar, eftersom den upphävts, varför detsamma, med nödvändighet och som en följd härav, gäller för rättsverkningarna av avgörandet i det interimistiska förfarandet, som är ett enkelt beslut om att avslå begäran om inhibition för Sanctieregeling och endast innehåller en provisorisk bedömning. Den omständigheten att Al-Aqsa varken överklagat avgörandet i det interimistiska förfarandet eller väckt talan mot det saknar betydelse. Rådet ansågs därför ha gått utanför sitt utrymme för skönsmässig bedömning genom att utan tidsbegränsning behålla Al-Aqsa i den omtvistade förteckningen vid sin återkommande bedömning av situationen.

30 Tribunalen förklarade i punkterna 183 och 184 i den överklagade domen att eftersom den grunden har stöd, ska de omtvistade rättsakterna ogiltigförklaras, utan att det är nödvändigt att pröva Al-Aqsas övriga grunder och argument, varför det även saknades skäl att pröva yrkandet om att förordning nr 2580/2001 ska förklaras vara rättsstridig enligt artikel 241 EG.

31 I domslutet i den överklagade domen anges att tribunalen ogiltigförklarar de omtvistade rättsakterna i den del som rör Al-Aqsa och att talan ogillas i övriga delar.

IV – Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

32 Al-Aqsa har i sitt överklagande i mål C-539/10 P yrkat att domstolen ska

— upphäva den överklagade domen, till den del Al-Aqsa anför grunder och argument mot motiveringen till denna dom, och genom nytt avgörande bifalla Al-Aqsas yrkanden i första instans på skäl som innebär en rättelse av motiveringen i den överklagade domen, och

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna i båda instanser.

33 Rådet har yrkat att domstolen ska

— avvisa överklagandet eller

— i andra hand ogilla överklagandet, samt

— förplikta Al-Aqsa att ersätta rättegångskostnaderna.

34 Konungariket Nederländerna har yrkat att domstolen ska avvisa Al-Aqsas överklagande eller i andra hand förklara att det inte kan bifallas med stöd av Al-Aqsas grunder.

35 Kommissionen har yrkat att domstolen ska avvisa Al-Aqsas överklagande.

36 Konungariket Nederländerna har i sitt överklagande i mål C-550/10 P yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen, återförvisa målet till tribunalen och förplikta klaganden att ersätta rättegångskostnaderna.

37 Al-Aqsa har i sin svarsskrivelse i anledning av överklagandet yrkat att domstolen ska

— ogilla Konungariket Nederländernas överklagande,

— upphäva den överklagade domen, till den del Al-Aqsa anför grunder och argument mot motiveringen till denna dom, och genom nytt avgörande bifalla Al-Aqsas yrkanden i första instans på skäl som innebär en rättelse av motiveringen i den överklagade domen, och

— förplikta Konungariket Nederländerna att ersätta rättegångskostnaderna i förevarande förfarande och fastställa tribunalens beslut om rättegångskostnader i den överklagade domen.

38 Kommissionen har yrkat att domstolen ska förklara att Konungariket Nederländernas överklagande är välgrundat, upphäva den överklagade domen och återförvisa målet till tribunalen för förnyad prövning.

39 Domstolens ordförande har genom beslut av den 4 februari 2011 förenat målen C-539/10 P och C-550/10 P vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

V – Prövning av överklagandena

A – *Al-Aqsas överklagande (C-539/10 P)*

1. Parternas argument

40 Al-Aqsa har hävdat att överklagandet kan upptas till sakprövning, trots att dess syfte är att den överklagade domen ska upphävas i andra delar än domslutet. Nämnda dom innehåller nämligen en rad uttalanden som skadar Al-Aqsa. Om Konungariket Nederländerna med stöd av nämnda uttalanden skulle anta en ny ministerförordning, som rådet senare använder som underlag för att på nytt uppta Al-Aqsa i den omtvistade förteckningen, måste Al-Aqsa på nytt driva ett långt och kostsamt förfarande. Det finns också en risk att Al-Aqsa inte tillåts att i ett sådant förfarande åberopa grunder som tribunalen har avfärdat i den överklagade domen på grund av domens rättskraft.

41 Al-Aqsa har i sin replik tillagt att stiftelsen delvis tappat målet i första instans, i den mening som avses i artikel 56 i Europeiska unionens domstols stadga. Al-Aqsa hade nämligen inte bara yrkat att tribunalen skulle ogiltigförklara de omtvistade rättsakterna, utan även att tribunalen skulle förklara att förordning nr 2580/2001, som utgör grundvalen för dessa rättsakter, inte är tillämplig på Al-Aqsas fall. Tribunalen har endast bifallit Al-Aqsas första yrkande men ogillat talan i övrigt. Dessutom är den omständigheten att tribunalen förklarat att talan inte kan bifallas med stöd av den första grunden avgörande för dess beslut att ogilla talan i övriga delar. Endast en dom i frågan huruvida förordning nr 2580/2001 i sig även är tillämplig på liknande framtida beslut om frysning gör att det inte längre är nödvändigt att på nytt väcka talan om ogiltigförklaring av sådana beslut, vilka med stor sannolikhet kommer att fattas.

42 Rådet, Konungariket Nederländerna och kommissionen har hävdat att Al-Aqsas överklagande inte kan upptas till sakprövning. De har till stöd härför bland annat anfört att detta överklagande inte är riktat mot domslutet i den överklagade domen, utan mot domskälen och att Al-Aqsa inte tappat målet vid tribunalen, i den mening som avses i artikel 56 i domstolens stadga.

2. Domstolens bedömning

43 Enligt artikel 113.1 i domstolens rättegångsregler, i deras lydelse vid den tidpunkt då talan väcktes, måste yrkandena i ett överklagande syfta till att tribunalens avgörande ska upphävas, helt eller delvis.

44 I förevarande fall syftar Al-Aqsas överklagande inte till att domstolen ens delvis ska upphäva tribunalens avgörande i den överklagade domen, det vill säga domslutet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juli 2011 i mål C-263/09 P, Edwin mot harmoniseringsbyrån, REU 2011, s. I-5853, punkterna 83-85, och av den 21 december 2011 i mål C-329/09 P, Iride mot kommissionen, punkt 48), utan endast ändring av vissa domskäl, såsom Al-Aqsa själv har medgett i sitt överklagande.

45 Vad avser yrkandet att de omtvistade rättsakterna ska ogiltigförklaras bifölls nämligen Al-Aqsas talan i första instans med stöd av den tredje grunden. Al-Aqsas överklagande syftar således endast till att domskälen ska ändras vad rör den första grundens två andra delgrunder, vilka tribunalen avfärdade.

46 Vad rör yrkandet att tribunalen skulle förklara att förordning nr 2580/2001 inte är tillämplig, vilket tribunalen avslog i punkt 2 i domslutet i den överklagade domen, konstaterar domstolen dessutom att Al-Aqsa endast nämnt denna omständighet i sin replik, utan att yrka att denna del av den överklagade domen ska upphävas.

47 Överklagandet kan således inte tas upp till sakprövning i denna del.

48 Denna slutsats påverkas inte av Al-Aqsas argument om rättskraft.

49 En doms rättskraft omfattar nämligen endast domskälen i den mån dessa ger nödvändigt stöd för domslutet och därför inte kan skiljas från domslutet (se dom av den 14 september 1999 i mål C-310/97 P, kommissionen mot AssiDomän Kraft Products m.fl., REG 1999, s. I-5363, punkt 54, av den 1 juni 2006 i de förenade målen C-442/03 P och C-471/03 P, P&O European Ferries (Vizcaya) och Diputación Foral de Vizcaya mot kommissionen, REG 2006, s. I-4845, punkterna 44 och 47, och av den 19 april 2012 i mål C-221/10 P, Artegodan mot kommissionen, punkt 87). I förevarande fall kan endast de domskäl som rör den tredje grunden i första instans, som tribunalen ansåg vara välgrundad, inte skiljas från tribunalens avgörande, i punkt 1 i domslutet i den överklagade domen, att ogiltigförklara de omtvistade rättsakterna.

50 Al-Aqsas överklagande kan därför inte upptas till sakprövning.

B – *Konungariket Nederländernas överklagande (C-550/10 P)*

1. Parternas argument

51 Konungariket Nederländerna har i sin enda grund gjort gällande att tribunalen gjort en felaktig tolkning av artikel 1.4 och 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931 och av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001, genom att anse att avgörandet i det interimistiska förfarandet, sedan Sanctieregeling upphävts, inte längre kunde tjäna som grund för att uppta Al-Aqsa i den omtvistade förteckningen.

52 Tribunalen hade för det första gjort en felaktig tolkning av artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 genom att i punkterna 85-87 i den överklagade domen anse att avgörandet i det interimistiska förfarandet tillsammans med Sanctieregeling utgör ”ett beslut [som] har fattats av en behörig myndighet”.

53 Nämnda avgörande uppfyller nämligen på egen hand de tydliga krav som tribunalen har formulerat (förstainstansrättens dom av den 30 september 2009 i mål T-341/07, Sison mot rådet, REG 2009, s. II-3625, punkt 111), nämligen att ett sådant beslut måste ha fattats inom ramen för ett nationellt förfarande som direkt och huvudsakligen avser vidtagande av preventiva eller repressiva åtgärder gentemot den berörda personen i syfte att bekämpa terrorism och på grund av denna persons inblandning i terroristhandlingar. Den bedömning som gjorts av domstolen med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder angående Al-Aqsas inblandning i finansieringen av terrorism utgör

en avgörande del av dess avgörande. Avgörandet har dessutom tillkommit inom ramen för ett nationellt förfarande som avser vidtagande av preventiva åtgärder mot Al-Aqsa i syfte att bekämpa terrorism.

54 Tribunalen påstås vidare ha gjort en felaktig tolkning, i punkterna 172 och 180 i den överklagade domen, av de skyldigheter som åvilar rådet vid dess återkommande översyn enligt artikel 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931, genom att anse att den omständigheten att Sanctieregeling har upphävts automatiskt innebär att det inte längre finns skäl att behålla Al-Aqsa i den omtvistade förteckningen.

55 Även om det faktum att Sanctieregeling har upphävts utgör en omständighet som måste beaktas när rådet gör sin återkommande översyn, måste rådet även beakta anledningen därtill. I förevarande fall beror upphävandet inte på att det har fastställts att frysningen av Al-Aqsas tillgångar inte längre var nödvändig, utan på viljan att undvika att den nationella åtgärden och gemenskapsförordningen överlappar varandra, såsom anges i skälen till ministerförordningen med beslut att Sanctieregeling ska upphävas. Rådet hade därför rätt att anse att den omständigheten att Sanctieregeling har upphävts inte automatiskt innebär att det inte längre finns skäl att behålla Al-Aqsa i den omtvistade förteckningen.

56 Kommissionen har anfört sitt stöd till Konungariket Nederländernas ståndpunkt, med tillägget att redan motiveringen till de omtvistade rättsakterna tyder på att rådet endast betecknade avgörandet i det interimistiska förfarandet som ”ett beslut [som] har fattats av en behörig myndighet”. I vilket fall som helst bör hänsyn tas till rådets uttalande i förfarandet vid tribunalen att det endast har använt avgörandet i det interimistiska förfarandet som grundval för de omtvistade rättsakterna.

57 Kommissionen har dessutom understrukit att i avgörandet i det interimistiska förfarandet togs frågan huruvida Al-Aqsa varit inblandad i terroristhandlingar inte endast upp som en bifråga. Domstolen med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder var nämligen, för att kunna avgöra huruvida inhibition skulle meddelas beträffande Sanctieregeling, tvungen att pröva den centrala frågan – vilket den för övrigt gjorde – huruvida det fanns tillräckliga indicier för slutsatsen att Al-Aqsa insamlat medel till förmån för organisationer med band till Hamas, som i sin tur ställer dessa medel till förfogande för att underlätta eller genomföra terroristhandlingar.

58 Tribunalen har slutligen tillämpat artikel 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931 felaktigt genom att varken beakta motiveringen till beslutet att upphäva Sanctieregeling eller den omständigheten att Al-Aqsa vare sig överklagat avgörandet i det interimistiska förfarandet eller väckt talan mot det i sak.

59 Al-Aqsa anser å sin sida att avgörandet i det interimistiska förfarandet inte i sig uppfyller de särskilda villkor som tribunalen har uppställt för att det ska vara fråga om ett beslut, i den mening som avses i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931. Al-Aqsa har särskilt anmärkt att det inte är fråga om ett nationellt förfarande vars direkta och huvudsakliga syfte är att en preventiv eller repressiv åtgärd ska vidtas mot den berörde. Domstolen med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder har endast begränsade befogenheter. Den fattar ett interimistiskt beslut och kan inte meddela en fastställelsedom. Intresseavvägningen i dess bedömning blir med nödvändighet begränsad. Nämnda domstols beslut att ogilla Al-Aqsas yrkande att Konungariket Nederländerna ska förbjudas att behålla frysningen av Al-Aqsas tillgångar innebär således inte att den godkänner denna medlemsstats handlingar.

60 Al-Aqsa har vidare betonat att det nationella beslutet, i den mening som avses i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931, är av avgörande vikt när det fattas ett beslut om att behålla en person i den omtvistade förteckningen. Konungariket Nederländernas tolkning skulle ge rådet en handlingsfrihet som inte är förenlig med det faktum att frysning av tillgångar är en mycket ingripande åtgärd eller med kravet på rättsligt skydd.

2. Domstolens bedömning

61 Konungariket Nederländerna har i sin enda grund hävdat att tribunalen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att anse att efter det att Sanctieregeling upphävdes fanns det inte längre något ”underlag” i nationell rätt som motiverar att Al-Aqsa behålls i den omtvistade förteckningen.

62 För att domstolen ska kunna avgöra huruvida överklagandet kan bifallas med stöd av denna grund, ska det undersökas huruvida tribunalen hade rätt i sin bedömning att de omtvistade rättsakterna hade antagits på grundval av exakta uppgifter eller fakta i det relevanta ärendet som visar att ett beslut har fattats av en behörig myndighet, och att detta beslut motsvarar definitionen i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931, vad rör Al-Aqsa, samtidigt som det faktum att Sanctieregeling upphävts gör det omöjligt att behålla Al-Aqsa i den omtvistade förteckningen.

63 Artikel 1.4 och 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931, till vilken det hänvisas i artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001, ska tolkas med hänsyn till bestämmelsernas lydelse, men även deras sammanhang och de mål som eftersträvas med det regelverk som de ingår i (se, bland annat, dom av den 19 september 2000 i mål C-156/98, Tyskland mot kommissionen, REG 2000, s. I-6857, punkt 50, av den 7 oktober 2010 i mål C-162/09, Lassal, REU 2010, s. I-9217, punkt 49, och av den 25 oktober 2011 i de förenade målen C-509/09 och C-161/10, eDate Advertising och Martinez, REU 2011, s. I-10269, punkt 54). Dessutom måste hänsyn tas till de särskilda omständigheterna i förevarande mål.

a) Tolkningen av artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931

64 Domstolen kommer inledningsvis att analysera ordalydelsen i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931, i vilken det föreskrivs att den omtvistade förteckningen ska upprättas på grundval av exakta uppgifter eller fakta i det relevanta ärendet som visar att ett beslut har fattats av en behörig myndighet beträffande de personer, grupper eller enheter som avses, oavsett om det gäller inledande av undersökningar eller rättsliga åtgärder i fråga om en terroristhandling, eller försök att begå, deltaga i eller underlätta en sådan handling, grundat på bevis eller allvarliga och trovärdiga indicier, eller en dom om ansvar för sådana handlingar.

65 Enligt artikel 1.4 första stycket andra meningen kan personer, grupper och enheter som enligt Förenta nationernas säkerhetsråd är knutna till terrorism eller mot vilka säkerhetsrådet har utfärdat sanktioner ingå i förteckningen.

66 Enligt artikel 1.4 andra stycket ska uttrycket ”behörig myndighet” i detta sammanhang förstås som en rättslig myndighet eller, om rättsliga myndigheter inte har behörighet på det område som omfattas av denna punkt, en likvärdig myndighet som är behörig på det området.

67 Av skälen i förordning nr 2580/2001 och i gemensam ståndpunkt 2001/931 framgår vidare att dessa rättsakters huvudsyfte och mål är att bekämpa den internationella terrorismen genom att ta ifrån den dess finansiella medel, genom att de penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör personer eller enheter som misstänks vara inblandade i verksamheter som har koppling till den fryses (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 september 2008 i de förenade målen C-402/05 P och C-415/05 P, Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, REG 2008, s. I-6351, punkterna 169 och 222, angående särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter associerade med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna). Syftet med dessa rättsakter är således inte att följa och stödja nationella brottmålsförfaranden, utan det är att förebygga nya terroristhandlingar.

68 Det framgår dessutom av hänvisningen till ett nationellt beslut och omnämnandet av ”exakta uppgifter” och av ”bevis eller allvarliga och trovärdiga indicier” att syftet med artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 är att skydda de berörda personerna genom att säkerställa att deras namn endast upptas i den omtvistade förteckningen om det föreligger faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag för ett sådant upptagande, och att den metod som i nämnda gemensamma ståndpunkt har använts för att uppnå detta syfte är att kräva att det föreligger ett beslut som har fattats av en nationell myndighet.

69 Eftersom Europeiska unionen själv inte har någon möjlighet att utreda huruvida en viss person är inblandad i terroristhandlingar, är syftet med hänvisningen till ett nationellt beslut att säkerställa att det föreligger bevis eller allvarliga och trovärdiga indicier på att den berörde personen är inblandad i terroristhandlingar, vilka den nationella myndigheten anser trovärdiga, varför de åtminstone har inlett undersökningar, utan att det krävs att det nationella beslutet har en viss juridisk form eller att det har offentliggjorts eller delgetts.

70 Detta skydd för de berörda personerna försvagas inte av den omständigheten att den nationella myndigheten inte har fattat sitt beslut inom ramen för ett förfarande som syftar till att straff ska utdömas, utan ett förfarande som endast kan utmynna i att preventiva åtgärder vidtas. Det ska härvid beaktas att det i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 hänvisas till ”inledande av undersökningar eller rättsliga åtgärder”, utan att det ges några preciseringar angående deras beskaffenhet eller form.

71 Ett sådant skydd för de berörda personerna ska även anses säkerställt när den nationella myndighetens beslut inte är ett beslut att inleda en utredning, utan ett beslut som grundar sig på slutsatserna i utredningen, varvid preventiva åtgärder vidtas mot den berörde personen, utan att denne ådöms något straff.

72 Denna slutsats stöds av den i punkt 65 ovan nämnda omständigheten att beslutet att uppta en person i den omtvistade förteckningen även kan grunda sig på att Förenta nationernas säkerhetsråd har vidtagit sanktioner mot denna person. Eftersom sådana sanktioner i allmänhet inte ska anses som straff kan ett beslut om frysning av tillgångar, av det slag som beslutats i Sanctieregeling, anses jämförbart med en sanktion som har beslutats av säkerhetsrådet.

73 Av detta följer att artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 tillåter att rådet grundar sig på ett beslut om preventiva åtgärder, såsom frysning av tillgångar, som har fattats på grundval av en utredning huruvida den berörda personen varit inblandad i finansieringen av terroristhandlingar.

74 I förevarande fall ansågs AIVD:s uppgifter om Al-Aqsas ekonomiska stöd till Hamas terroristverksamhet, vilka utgjorde underlaget för Sanctieregeling, vara trovärdiga, inte bara av de två ministrar som tillsammans antog Sanctieregeling, utan även av domstolen med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder, efter det att denna domstol fått del av AIVD:s sekretessbelagda handlingar.

75 Sanctieregeling har vidare antagits av en behörig myndighet, i den mening som avses i artikel 1.4 andra stycket i gemensam ståndpunkt 2001/931.

76 Sanctieregeling antogs nämligen av utrikesministern i Nederländerna, i samförstånd med finansministern, med stöd 1977 års nederländska lag om sanktioner av (Sanctiewet 1977, Stb. 1980, nr 93 och 170), i dess lydelse enligt lag av den 16 maj 2002 (Stb. 2002, nr 270). Denna lag ger dessa myndigheter befogenhet att frysa personers och enheters penningmedel, bland annat inom ramen för genomförandet av Förenta nationernas säkerhetsråds resolutioner om kampen mot terrorismen. Såsom tribunalen med rätta konstaterat i punkt 91 i den överklagade domen, har det inte hävdats att en sådan rättsakt som Sanctieregeling omfattas av de rättsliga myndigheternas befogenhet förutom vad gäller domstolsprövningen av dess laglighet.

77 Av det ovanstående följer att tribunalen gjorde en riktig bedömning när den ansåg att rådet förfogade över exakta uppgifter eller fakta i det relevanta ärendet som visade att ett beslut som motsvarar definitionen i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 hade fattats av en behörig myndighet, gentemot Al-Aqsa.

b) Kraven i artikel 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931

78 Enligt artikel 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931 ska ”[n]amnen på de personer och enheter som finns i förteckningen i bilagan … ses över med jämna mellanrum minst en gång var sjätte månad för att man skall försäkra sig om att det är berättigat att behålla dem i förteckningen”.

79 Den omständigheten att Sanctieregeling har upphävts får eventuellt konsekvenser för de beslut som rådet har fattat med stöd av nämnda bestämmelse. Vid bedömningen av dessa eventuella konsekvenser ska det beaktas att det i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 hänvisas till ett beslut som har fattats av en nationell myndighet, med preciseringen att det krävs att det föreligger exakta uppgifter eller fakta i det relevanta ärendet som visar att ett sådant beslut har fattats.

80 Det finns inget i ordalydelsen i nämnda bestämmelse eller i artikel 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931 som talar för att det därutöver krävs att det tidigare beslutet nödvändigtvis fortfarande måste gälla eller medföra rättsverkningar när rådet beslutar att behålla en person i den omtvistade förteckningen.

81 Hänsyn måste dessutom tas till att syftet med hänvisningen till ett nationellt beslut, såsom framgår av punkt 68 ovan, är att säkerställa att rådets beslut fattas på grundval av faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag för att rådet ska ha fog för att anta att det föreligger en fara att den berörda personen, om restriktiva åtgärder inte vidtas, fortsätter att vara inblandad i terroristverksamhet.

82 Den avgörande frågan vid prövningen av huruvida en person ska behållas i den omtvistade förteckningen är således huruvida de faktiska omständigheterna, sedan denna persons namn upptogs i nämnda förteckning eller sedan den senaste översynen, har förändrats så att det inte längre finns fog för slutsatsen att denna person är inblandad i terroristverksamhet.

83 Anledningen till att Sanctieregeling upphävdes var emellertid inte att det har tillkommit nya faktiska omständigheter eller bevisning som visar att Al-Aqsa inte längre är inblandad i finansiering av terrorism eller att behöriga nationella myndigheter har ändrat sin bedömning av Al-Aqsas inblandning i sådan verksamhet.

84 Det enda skälet till att Sanctieregeling upphävdes var att man ville undvika en överlappning mellan den nationella åtgärden att frysa Al-Aqsas tillgångar, i Sanctieregeling, och åtgärden att frysa Al-Aqsas tillgångar på unionsnivå, i förordning nr 2580/2001, när Al-Aqsa upptogs i den omtvistade förteckningen. Detta syfte framgår av skälen till ministerförordningen om upphävande av Sanctieregeling. Denna slutsats stöds av den omständigheten att upphävningen gällde med verkan för framtiden (*ex nunc*), utan retroaktiva verkningar, och att det redan i skälen i Sanctieregeling (Stcrt. 2003, nr 68, s. 11) angavs att denna rättsakt skulle upphävas när det väl hade fattats ett gemenskapsbeslut om frysning av tillgångar.

85 Den enda anledningen att Sanctieregeling upphävdes var således kravet att följa artikel 288.2 FEUF, enligt vilken unionsförordningar är till alla delar bindande och direkt tillämpliga i alla medlemsstater, vilket enligt fast rättspraxis utesluter att parallella nationella bestämmelser antas eller behålls.

86 Domstolen har nämligen fastställt att den omständigheten att förordningar är direkt tillämpliga utesluter att medlemsstaterna själva antar inhemska bestämmelser som påverkar själva förordningens räckvidd om inget undantag föreskrivs i förordningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 februari 1970 i mål 40/69, Bollmann, REG 1970, s. 69, punkt 4, svensk specialutgåva, volym 1, s. 441, och av den 18 juni 1970 i mål 74/69, Waren-Import-Gesellschaft Krohn, REG 1970, s. 451, punkterna 4 och 6).

87 Domstolen har vidare förklarat att medlemsstaterna genom att ratificera EUF-fördraget har blivit skyldiga att inte hindra förordningar från att få direkt effekt, varvid denna skyldighet noggrant måste uppfyllas som ett absolut villkor för att förordningar ska kunna tillämpas samtidigt och enhetligt i hela unionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 oktober 1973 i mål 34/73, Variola, REG 1973, s. 981, punkt 10, svensk specialutgåva, volym 2, s. 14, av den 31 januari 1978 i mål 94/77, Zerbone, REG 1978, s. 99, punkterna 24 och 25, och av den 28 mars 1985 i mål 272/83, kommissionen mot Italien, REG 1985, s. 1057, punkt 26, svensk specialutgåva, volym 8, s. 147). En viktig följd härav är särskilt att medlemsstaterna inte får anta rättsakter som medför att en rättsregels gemenskapskaraktär och de verkningar som är följden härav döljs för medborgarna (se domarna i de ovannämnda målen Variola, punkt 11, och Zerbone, punkt 26, samt dom av den 14 oktober 2004 i mål C-113/02, kommissionen mot Nederländerna, REG 2004, s. I-9707, punkt 16, och av den 21 december 2011 i mål C-316/10, Danske Svineproducenter, REU 2011, s. I-13721, punkt 41).

88 En frysning av en persons tillgångar med stöd av såväl nationella bestämmelser som en unionsförordning kan inverka på unionsförordningens räckvidd, bland annat genom att definitionen av de tillgångar som omfattas av frysningen och reglerna om tillstånd i undantagsfall för användning av frysta tillgångar för vissa utgifter, av det slag som föreskrivs i artiklarna 5 och 6 i förordning nr 2580/2001 kan skilja sig åt mellan de nationella bestämmelserna och unionsförordningen.

89 Mot denna bakgrund och med hänsyn till ordalydelsen i och syftet med artikel 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931, såsom dessa beskrivs i punkterna 78-82 ovan, räcker inte den omständigheten att Sanctieregeling har upphävts för att behållandet av Al-Aqsa i den omtvistade förteckningen ska anses strida mot artikel 1.4 och 1.6 i nämnda ståndpunkt.

90 För övrigt finns det inget i den överklagade domen som talar för att det skulle föreligga tecken på att de faktiska omständigheterna eller de nationella myndigheternas bedömning av desamma har förändrats, vad rör frågan huruvida Al-Aqsa varit inblandad i finansiering av terroristverksamhet sedan Sanctieregeling antogs. Al-Aqsa har inte heller påstått att tribunalen har underlåtit att beakta sådana tecken.

91 Av det ovanstående följer att tribunalens rättstillämpnings var felaktig i samband med tolkningen av artikel 1.4 och 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931 när den ansåg att det inte förelåg något ”underlag” i nationell rätt för att behålla Al-Aqsa i den omtvistade förteckningen, sedan Sanctieregeling upphävts, utan att beakta skälen varför denna rättsakt upphävdes.

92 Det finns således stöd för Konungariket Nederländernas enda grund, varför den överklagade domen ska upphävas.

C – *Al-Aqsas anslutningsöverklagande i mål C-550/10 P*

93 Al-Aqsas svarsskrivelse i mål C-550/10 P betecknas även som ”anslutningsöverklagandet”.

94 Såsom framgår av artikel 117.2 i rättegångsreglerna förutsätter ett anslutningsöverklagande emellertid att den part som har gjort denna framställning yrkar att den överklagade domen helt eller delvis ska upphävas, på en grund som inte omnämns i överklagandet (se dom av den 10 juli 2008 i mål C-413/06 P, Bertelsmann och Sony Corporation of America mot Impala, REG 2008, s. I-4951, punkt 186), oavsett hur detta benämns.

95 Såsom kommissionen med rätta har anmärkt innehåller dock svarsskrivelsen endast en förklaring till varför Al-Aqsa anser att de två delarna av Konungariket Nederländernas grund saknar stöd. Däremot anges inga skäl för ett anslutningsöverklagande. Det räcker härvid inte med att Al-Aqsa i inledningen till svarsskrivelsen har bett domstolen att betrakta innehållet i överklagandet i mål C-539/10 P som återgivet och infört i svarsskrivelsen.

96 Al-Aqsas anslutningsöverklagande kan således inte upptas till sakprövning.

VI – Talan vid tribunalen

97 I enlighet med artikel 61 första stycket andra meningen i domstolens stadga kan domstolen, om den upphäver tribunalens avgörande, själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande.

98 I förevarande fall anser domstolen att Al-Aqsas talan om ogiltigförklaring av de omtvistade rättsakterna är färdigt för avgörande och att målet ska avgöras slutligt.

99 Al-Aqsa har anfört fem grunder.

A – *Den första grunden*

100 I den första grunden har det gjorts gällande att artikel 1.1, 1.2 och 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 och artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 har åsidosatts. Denna grund består av fyra delar, som beskrivs i punkt 22 ovan.

101 Domstolen erinrar inledningsvis om att tribunalen har avfärdat alla dessa delar och att Al-Aqsa i sitt överklagande endast har anfört kritik som rör tribunalens bedömning av den andra och den tredje delen. Al-Aqsa yrkar inte längre att de omtvistade rättsakterna ska ogiltigförklaras med stöd av de argument som har framförts inom ramen för den första och den fjärde delen av den första grunden. Dessa delgrunder behöver således inte prövas.

102 Den andra delen av Al-Aqsas första grund går ut på att ingen behörig myndighet har fattat ett beslut beträffande Al-Aqsa, i den mening som avses i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931. Al-Aqsa har härvid anfört att varken Sanctieregeling eller avgörandet i det interimistiska förfarandet omfattas av någon av de kategorier som avses i denna bestämmelse.

103 Denna delgrund saknar stöd. Det framgår nämligen av punkterna 64-77 ovan att rådet förfogade över exakta uppgifter eller fakta i det relevanta ärendet som visar att ett beslut som motsvarar definitionen i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 har fattats av en behörig myndighet gentemot Al-Aqsa.

104 Vad rör rådets påstående, i sitt svaromål vid tribunalen, om att de omtvistade rättsakterna endast grundades på avgörandet i det interimistiska förfarandet, ska det erinras om vad hänvisningen till ett nationellt beslut i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 har för funktion, nämligen att säkerställa att det föreligger bevis eller allvarliga och trovärdiga indicier på att den berörda personen är inblandad i terroristhandlingar, vilka den nationella myndigheten anser trovärdiga. I den motivering som två gånger har sänts till Al-Aqsa, i skrivelser av den 23 april och den 29 juni 2007, hänvisas till Sanctieregeling. Rådets påstående utgör således endast ett argument för dess yrkanden som inte är

bindande för domstolen när denna avgör huruvida de omtvistade rättsakterna är lagenliga (se, analogt, dom av den 21 september 2010 i de förenade målen C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07, Sverige m.fl. mot API och kommissionen, REU 2010, s. I-8533, punkt 65).

105 Al-Aqsa har i den första grundens tredje del anfört att det varken av motiveringen, avgörandet i det interimistiska förfarandet, Sanctieregeling eller AIVD-meddelandet, framgår att Al-Aqsa haft minsta avsikt, visat minsta oaktsamhet eller haft minsta kännedom vad gäller stödet till terroristhandlingar. Enligt Al-Aqsa är det rådet som har bevisbördan för dessa omständigheter och denna bevisbörda krävs för att gemensam ståndpunkt 2001/931 och förordning nr 2580/2001 ska kunna tillämpas. Al-Aqsa har hävdat att rådet gjort en uppenbar oriktig bedömning när rådet utgått ifrån att Al-Aqsa kände till att vissa av de organisationer till vilka bidrag hade getts var knutna till Hamas och att dessa organisationer i sin tur använde dessa medel för att genomföra terroristattentat.

106 I detta sammanhang framgår det av de omständigheter som kännetecknar förevarande fall, vilka beskrivs i punkterna 128-132 i den överklagade domen, att rådet utan att göra minsta oriktiga bedömning kunnat anse att Al-Aqsa hade kännedom om, i den mening som avses i artikel 1.3 k i gemensam ståndpunkt 2001/931, att stiftelsens insamlingsaktiviteter och tillhandahållande av medel bidrog till terroristhandlingar.

107 Den första grundens tredje del saknar således stöd, varför denna grund i sin helhet ska avfärdas.

B – *Den tredje grunden*

108 Den tredje grunden rör åsidosättande av artikel 1.6 i gemensam ståndpunkt nr 2001/931, av artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 och av en väsentlig formföreskrift. Al-Aqsa har i denna grund gjort gällande att rådet inte har utrett huruvida skälen för det ursprungliga beslutet om frysning fortfarande förelåg och huruvida det var rimligt att behålla Al-Aqsa i den omtvistade förteckningen och att rådet således har åsidosatt en väsentlig formföreskrift.

109 Al-Aqsa har hävdat att stiftelsen inte längre har någon möjlighet att få en nederländsk domstol att pröva huruvida de anklagelser AIVD gjorde år 2003 var riktiga eller oriktiga, och än mindre vilken aktuell status de organisationer har, till vilka den har översänt penningmedel. Rådet har vidare inte tagit tillräcklig hänsyn till den omständigheten att Sanctieregeling och avgörandet i det interimistiska förfarandet inte har lett till att undersökningar eller rättsliga åtgärder har inletts mot Al-Aqsa i Nederländerna, trots att Sanctieregeling upphävdes strax efter det att den första gemenskapsåtgärden avseende frysning av penningmedel hade antagits.

110 Domstolen vill härvid erinra om att det framgår av punkterna 78-89 ovan att den omständigheten att Sanctieregeling upphävts inte i sig räcker som skäl för att det ska anses vara oförenligt med artikel 1.4 och 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931 att behålla Al-Aqsa i den omtvistade förteckningen.

111 Såsom framgår av punkt 90 ovan finns det inget i den överklagade domen som talar för att det skulle föreligga tecken på att de faktiska omständigheterna eller de nationella myndigheternas bedömning av desamma har förändrats vad rör frågan huruvida Al-Aqsa varit inblandad i finansiering av terroristverksamhet sedan Sanctieregeling antogs.

112 Al-Aqsa har inte heller påstått att tribunalen underlåtit att beakta sådana tecken eller att rådet förfogar över indicier som hade kunnat få det att anse att Al-Aqsa, sedan Sanctieregeling antogs, avbrutit sin verksamhet eller slutat att bidra till finansieringen av terroristverksamhet, och detta oavsett huruvida frysningen av tillgångar gjorde det svårare, eller till och med omöjligt, för Al-Aqsa att lämna sådant bistånd.

113 Domstolen kan således inte konstatera att rådet har åsidosatt sin skyldighet enligt artikel 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931 att göra en översyn.

C – *Den andra och den fjärde grunden*

1. Parternas argument

114 Al-Aqsa har i sin andra och i sin fjärde grund gjort gällande att de omtvistade rättsakterna kränker stiftelsens grundläggande rätt att ostört få nyttja sin egendom, vilket strider mot allmänna principer i gemenskapsrätten, däribland proportionalitetsprincipen, artikel 6 EU och artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950.

115 Al-Aqsa har medgett att frysningen av dess tillgångar inte kränker själva kärnan i de berörda personernas äganderätt till tillgångarna utan endast påverkar hur tillgångarna kan användas. I förevarande fall är emellertid det ingrepp som de omtvistade rättsakterna innebär oproportionerligt. Det hade nämligen varit möjligt att välja mellan flera lämpliga åtgärder för att bekämpa finansiering av terrorism, vilket i sig är ett legitimt syfte, och se till att den valda åtgärden inte är den som medför minst begränsningar för den berörde.

116 Al-Aqsa har i detta sammanhang kritiserat rådet för att det har fryst Al-Aqsas samtliga tillgångar, trots att det hade varit en lika effektiv men mindre ingripande åtgärd att förbjuda Al-Aqsa att betala medel till vissa bestämda organisationer, eller endast förbjuda Al-Aqsa att ekonomiskt stödja projekt i Palestina, eller tillåta Al-Aqsa att betala medel till vissa bestämda hjälporganisationer, eller införa ett system med förhandstillstånd som ges av en nationell myndighet före varje ekonomisk transaktion, eller ålägga Al-Aqsa en omfattande skyldighet att i efterhand styrka hur dess medel har använts. Al-Aqsa föreslog rådet sådana alternativa åtgärder i sin skrivelse av den 25 maj 2007.

117 Al-Aqsa har tillagt att hänsyn även måste tas till de omfattande svårigheter som de omtvistade rättsakterna har medfört för stiftelsen, genom att de skadar själva grunden för stiftelsens existens, nämligen att samla in medel till hjälporganisationer. Genom att Al-Aqsas tillgångar har frysts kan stiftelsen inte längre uppfylla någon av de uppgifter stiftelsen har bildats för, däribland att lämna bistånd till hjälpverksamhet i Nederländerna.

118 Eftersom de aktuella åtgärdernas varaktighet inte har bestämts och de därför i princip kan gälla utan tidsbegränsning - de har redan gällt i mer än fyra år - står det än mer klart att de är oproportionerliga. Det går inte att förutse hur länge rådet anser att dessa åtgärder ska tillämpas mot Al-Aqsa och stiftelsen har inte själv någon möjlighet att få rådet att ändra ståndpunkt.

119 Rådet, Konungariket Nederländerna och kommissionen anser att de omtvistade rättsakterna är förenliga med proportionalitetsprincipen, varför Al-Aqsas rätt till respekt för egendom inte har kränkts.

2. Domstolens bedömning

120 Den frysning av tillgångarna som har beslutats i de omtvistade rättsakterna utgör en säkerhetsåtgärd som inte är avsedd att leda till att nämnda personer berövas sin egendom (se domen i de ovannämnda förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, punkt 358). Åtgärden medför emellertid onekligen en inskränkning av utövandet av Al-Aqsas äganderätt. Denna inskränkning måste kvalificeras som betydande med hänsyn till åtgärdens generella tillämpningsområde och det faktum att den infördes för första gången genom beslutet av den 27 juni 2003.

121 Enligt fast rättspraxis utgör äganderätten enligt unionsrätten emellertid inte en absolut rättighet. Det är följaktligen möjligt att inskränka utövandet av denna rätt, under förutsättning att inskränkningarna verkligen tillgodoser ett syfte av allmänintresse som eftersträvas av unionen och att de, i förhållande till det eftersträvade syftet, inte utgör ett oproportionerligt och oacceptabelt ingripande som påverkar själva kärnan i den på detta sätt garanterade rättigheten (se dom av den 30 juli 1996 i mål C-84/95, Bosphorus, REG 1996, s. I-3953, punkt 21, domen i de ovannämnda förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, punkt 355, och dom av den 16 november 2011 i mål C-548/09 P, Bank Melli Iran mot rådet, REU 2011, s. I-11381, punkterna 89, 113 och 114).

122 Det framgår dessutom av fast rättspraxis att proportionalitetsprincipen ingår bland de allmänna principerna i unionsrätten och att den innebär att de medel som föreskrivs i en unionsbestämmelse är ägnade att säkerställa att de legitima mål som eftersträvas i den berörda lagstiftningen uppnås och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål (se, bland annat, dom av den 12 maj 2011 i mål C-176/09, Luxemburg mot parlamentet och rådet, REU 2011, s. I-3727, punkt 61, och av den 13 mars 2012 i mål C-380/09 P, Melli Bank mot rådet, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

123 Förenta nationernas stadgas krav på att med samtliga medel kämpa mot de hot mot internationell fred och säkerhet som terroristhandlingar innebär utgör ett mål av allmänintresse som är av grundläggande betydelse för det internationella samfundet. Med hänsyn härtill kan inte frysningen av de penningmedel, finansiella medel och andra ekonomiska resurser som tillhör de personer som av säkerhetsrådet eller sanktionskommittén, i enlighet med förordning nr 2580/2001 och gemensam ståndpunkt 2001/931, har identifierats som personer som är inblandade i finansiering av terrorism i sig anses vara olämplig (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen Bosphorus, punkt 26, Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, punkt 363, och Bank Melli Iran mot rådet, punkt 115).

124 Al-Aqsa har själv medgett att det eftersträvade målet - det vill säga kampen mot finansieringen av terrorism i syfte att bevara internationell fred och säkerhet - är legitimt, och Al-Aqsa har inte bestritt att frysning av tillgångar är en åtgärd som kan göra att detta mål uppnås. Al-Aqsas invändningar rör endast huruvida den i de omtvistade rättsakterna beslutade frysningen av tillgångar är nödvändig och proportionerlig.

125 Vad rör frågan huruvida frysningen är nödvändig konstaterar domstolen att de alternativa och mindre ingripande åtgärder som Al-Aqsa har föreslagit, såsom ett system med förhandstillstånd eller en skyldighet att i efterhand styrka hur medlen har använts inte skulle utgöra ett lika effektivt medel för att uppnå det eftersträvade målet, det vill säga att bekämpa finansieringen av terrorism, särskilt med hänsyn till möjligheten att kringgå sådana restriktioner.

126 Dessutom föreskrivs det varken i gemensam ståndpunkt 2001/931 eller i förordning nr 2580/2001 någon möjlighet till partiell frysning som endast omfattar tillgångar som används för att finansiera terrorism. Samma sak gäller för Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1373 (2001), i vilken det i punkt 1 c föreskrivs att staterna ska frysa penningmedel och andra finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser för personer som begår eller försöker begå terroristhandlingar. Hänsyn måste dock tas till lydelsen av och syftet med denna resolution vid tolkningen av unionsbestämmelser som verkställer densamma (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 29 juni 2010 i mål C-550/09, E och F, REU 2010, s. I-6213, punkt 72, samt domarna i de ovannämnda målen Bank Melli Iran mot rådet, punkt 104, och Melli Bank mot rådet, punkt 55).

127 Vad rör påståendet att det vore oproportionerligt att behålla Al-Aqsa i den omtvistade förteckningen i enlighet med de omtvistade rättsakterna, vill domstolen erinra om att det i artiklarna 5 och 6 i förordning nr 2580/2001 föreskrivs en möjlighet dels att tillåta användning av frysta penningmedel för att tillgodose grundläggande behov eller uppfylla vissa förpliktelser, dels att bevilja särskilda tillstånd

för att frigöra penningmedel, andra finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser (se, analogt, domen i de ovannämnda förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, punkt 364).

128 Dessutom måste hänsyn tas till den omständigheten att Al-Aqsa, till skillnad från den berörda personen i det ovannämnda målet Bosphorus, genom sitt beteende har bidragit till den situation som ledde till att stiftelsen upptogs i den omtvistade förteckningen, såsom framgår av Sanctieregeling och av avgörandet i det interimistiska förfarandet.

129 Att Al-Aqsa behålls i den omtvistade förteckningen genom de omtvistade rättsakterna kan inte anses vara en oproportionerlig åtgärd på grund av att åtgärden potentiellt kan gälla under obegränsad tid. Beslutet att behålla någon i förteckningen omprövas nämligen regelbundet för att säkerställa att personer och enheter som inte länge uppfyller kriterierna för att ingå i den omtvistade förteckningen stryks från densamma (se, analogt, domen i de ovannämnda förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, punkt 365).

130 Med hänsyn till att bekämpandet av terrorism är av grundläggande betydelse för fred och internationell säkerhet kan de inskränkningar i Al-Aqsas äganderätt som orsakas av de omtvistade rättsakterna inte anses vara oproportionerliga i förhållande till de eftersträvade målen.

131 Det saknas således stöd för den andra och den fjärde grunden för talan, varför talan inte kan bifallas med stöd av dessa grunder.

D – *Den femte grunden*

1. Parternas argument

132 Al-Aqsa har i sin femte grund hävdat att beslut 2007/445 inte uppfyller motivationsskyldigheten enligt artikel 253 EG, och detta av flera skäl.

133 För det första har rådet inte förklarat varför det ansåg att ett beslut i förevarande fall hade fattats av en behörig myndighet, i den mening som avses i artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931.

134 För det andra har rådet endast visat varför det menar att Al-Aqsa omfattas av det formella tillämpningsområdet för förordning nr 2580/2001, utan att ange varför det, med tillämpning av sitt utrymme för eget skön, har ansett att Al-Aqsas tillgångar borde frysas.

135 För det tredje har rådet inte angett särskilda och konkreta skäl varför det efter omprövning ansett att frysningen av Al-Aqsas tillgångar var motiverad. Rådet har endast uttryckt sin ”övertygelse” att skälen varför Al-Aqsa upptagits i den omtvistade förteckningen fortfarande var giltiga.

136 Al-Aqsa har för det fjärde hävdat att rådet inte på något sätt har försökt bemöta Al-Aqsas väl underbyggda argument i dess yttrande av den 25 maj 2007.

137 Rådet och kommissionen anser att beslut 2007/445, jämfört med skälen i det beslutet samt med förordning nr 2580/2001, är tillräckligt motiverat.

2. Domstolens bedömning

138 Enligt fast rättspraxis ska den motivering som krävs enligt artikel 253 EG vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska vidare klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna

åtgärden och så att behörig domstol ges möjlighet att utföra sin prövning (se, bland annat, dom av den 2 april 1998 i mål C-367/95 P, kommissionen mot Sytraval och Brink's France, REG 1998, s. I-1719, punkt 63, samt domarna i de ovannämnda målen Bertelsmann och Sony Corporation of America mot Impala, punkt 166, och E och F, punkt 54).

139 Kravet på motivering ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälens karaktär och det intresse som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha av att få förklaringar (se, bland annat, domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Sytraval och Brink's France, punkt 63, Bertelsmann och Sony Corporation of America mot Impala, punkt 166, och Melli Bank mot rådet, punkt 93).

140 Det fordras inte att motiveringen av en rättsakt anger samtliga relevanta sakförhållanden och rättsliga överväganden, eftersom frågan huruvida motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 253 EG inte enbart ska bedömas mot bakgrund av motiveringens lydelse, utan även mot bakgrund av det sammanhang i vilket motiveringen ingår samt alla rättsregler som reglerar det ifrågavarande området (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sytraval och Brink's France, punkt 63, samt dom av den 22 juni 2004 i mål C-42/01, Portugal mot kommissionen, REG 2004, s. I-6079, punkt 66, och domen i det ovannämnda målet Bertelsmann och Sony Corporation of America mot Impala, punkt 166).

141 För det första framgår det av denna rättspraxis att artikel 253 EG inte ska tolkas så, att rådet borde ha gett ett detaljerat svar på Al-Aqsas anmärkningar när stiftelsen bereddes tillfälle att yttra sig innan rådet fattade det aktuella beslutet (se, analogt, dom av den 10 maj 1960 i de förenade målen 3/58-18/58, 25/58 och 26/58, Barbara Erzbergbau m.fl. mot Höga myndigheten, REG 1960, s. 367, s. 411, och av den 17 november 1987 i de förenade målen 142/84 och 156/84, British American Tobacco och Reynolds Industries mot kommissionen, REG 1987, s. 4487, punkterna 72 och 73).

142 Dessutom innehöll den motivering som delgavs Al-Aqsa tillsammans med beslut 2007/445 en beskrivning av de individuella och specifika skäl som gjort att rådet, med stöd av artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931 och på grundval av upplysningar som en nationell myndighet ansåg vara trovärdiga, ansett att Al-Aqsa varit inblandad i finansieringen av terrorism. Sådana uppgifter var tillräckliga för att Al-Aqsa skulle kunna förstå vad som lades stiftelsen till last.

143 Samma slutsats gör sig även gällande för resten av de omtvistade rättsakterna, eftersom det inte har bestritts att de motiveringar som rådet har angett för dessa rättsakter var identiska med ovannämnda motivering.

144 Vad rör Al-Aqsas andra argument framgår det av punkt 1 c i Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1373 (2001) och av artikel 2.1 och 2.3 i förordning nr 2580/2001 att huvudregeln är att tillgångarna ska frysas för personer som är inblandade i terroristhandlingar. Rådet kan således inte klandras för att det inte har angett ytterligare skäl som förklarar varför det anser att Al-Aqsas tillgångar borde frysas.

145 Vad rör Al-Aqsas tredje argument att det inte angetts varför rådet ansett att det var fortsatt motiverat att frysa Al-Aqsas tillgångar ska det, såsom konstaterats i punkterna 111 och 112 ovan, anmärkas att det inte finns några tecken på att de faktiska omständigheterna eller de nationella myndigheternas bedömning av desamma har förändrats vad rör frågan huruvida Al-Aqsa varit inblandad i finansiering av terroristverksamhet sedan Sanctieregeling antogs. Al-Aqsa har inte heller påstått att rådet har fått kännedom om uppgifter som tyder på att Al-Aqsa, sedan Sanctieregeling antogs, har avbrutit sin verksamhet eller slutat att bidra till finansieringen av terroristverksamhet.

146 Rådet behövde därför inte mer utförligt ange varför det ansåg att skälen varför Al-Aqsa upptagits i den omtvistade förteckningen fortfarande var giltiga.

147 Al-Aqsa kan därför inte heller vinna framgång med den andra grunden. Talan ska således ogillas i sin helhet.

VII – Rättegångskostnader

148 Enligt artikel 122 första stycket i rättegångsreglerna ska domstolen, när överklagandet avvisas eller slutlig dom avkunnas, besluta om rättegångskostnader. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 118 ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna ska medlemsstater och institutioner som har intervenerat i ett mål bära sina rättegångskostnader.

149 Konungariket Nederländerna och rådet har yrkat att Al-Aqsa ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Nederländernas överklagande har bifallits, och Al-Aqsas överklagande samt dess talan om ogiltigförklaring av de omtvistade rättsakterna har ogillats, ska Al-Aqsa bära sina rättegångskostnader, ersätta Konungariket Nederländernas och rådets rättegångskostnader, vad avser förevarande mål om överklagande, samt ersätta rådets rättegångskostnader i första instans.

150 Kommissionen, som har intervenerat vid tribunalen och vid domstolen, och Konungariket Nederländerna, som har intervenerat vid tribunalen ska bära sina rättegångskostnader i respektive instans.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

1) Europeiska unionens tribunals dom av den 9 september 2010 i mål T-348/07, Al-Aqsa mot rådet, upphävs.

2) Stichting Al-Aqsas talan och överklagande ogillas.

3) Stichting Al-Aqsa ska bära sina rättegångskostnader, ersätta Konungariket Nederländernas och Europeiska unionens råds rättegångskostnader, vad avser förevarande mål om överklagande, samt ersätta rådets rättegångskostnader i första instans.

4) Europeiska kommissionen, som har intervenerat vid Europeiska unionens tribunal och vid Europeiska unionens domstol, och Konungariket Nederländerna, som har intervenerat vid tribunalen, ska bära sina rättegångskostnader i respektive instans.

Underskrifter