Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 29. september 2016[1]

Sag C-158/14

A,
B,
C
og
D
mod
Minister van Buitenlandse Zaken

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene))

»Artikel 267 TEUF — artikel 263, stk. 4, TEUF — betingelser for at realitetsbehandle et annullationssøgsmål og vurdering af gyldigheden af en EU-retsakt inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse — gennemførelsesforordning (EU) nr. 610/2010 — fælles holdning 2001/931/FUSP — Rådets forordning (EF) nr. 2580/2001 — Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA — definition af terrorhandlinger — spørgsmålet, om ikke-statslige væbnede styrkers handlinger i en ikke-international væbnet konflikt udgør terrorhandlinger — konventioner om bekæmpelse af terrorisme — humanitær folkeret«

1. A, B, C og D er blevet fundet skyldige i at have foretaget indsamlinger og overført midler til »Liberation Tigers of Tamil Eelam« (herefter »LTTE«), en gruppe, som førte en borgerkrig mod Sri Lankas regering med det formål at skabe en uafhængig stat i den nordlige og østlige del af Sri Lanka til tamiler, og som har været klassificeret som »terroristisk« af Den Europæiske Union i ca. ti år.

2. De nederlandske myndigheder har udpeget A, B, C og D som personer, der er genstand for restriktive foranstaltninger med henblik på at bekæmpe terrorisme, på grundlag af Nederlandenes lovgivning om gennemførelse af en resolution vedtaget af FN's Sikkerhedsråd. Deres ressourcer er følgelig blevet indfrosset, det er forbudt at levere finansielle tjenesteydelser til dem eller til gavn for dem, og der må ikke stilles ressourcer til rådighed for dem. Ved gennemførelsen af disse foranstaltninger behandlede de nederlandske myndigheder LTTE som en terrororganisation. Til grund for dette lå en gennemførelsesforordning vedtaget af Rådet for Den Europæiske Union om opretholdelse af LTTE på listen over grupper, der er involveret i terrorhandlinger, og som er genstand for restriktive foranstaltninger. I deres søgsmål ved Nederlandenes retter har A, B, C og D nedlagt påstand om, at denne forordning er ugyldig, fordi LTTE's handlinger ikke var terrorhandlinger. De hævder, at LTTE var en ikke-statslig væbnet styrke, som deltog i en ikke-international væbnet konflikt i Sri Lanka, og at dens handlinger således alene var underlagt humanitær folkeret, ikke EU-regler og internationale regler om bekæmpelse af terror. Det følger heraf, at Den Europæiske Union fejlagtigt anså angreb og kidnapninger, som LTTE begik i perioden 2005-2009, for »terrorhandlinger«, der begrundede LTTE's optagelse på EU's liste over enheder involveret i terrorhandlinger.

1 — Originalsprog: engelsk.

3. Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) har fremsat en anmodning om præjudiciel afgørelse, der i det væsentlige omhandler den definition af »terrorhandlinger«, som Rådet anvendte ved vedtagelsen af gennemførelsesforordningen, og hvorvidt mulige uoverensstemmelser mellem denne definition i EU-retten og folkeretten (navnlig folkeretten vedrørende bekæmpelse af terror og den humanitære folkeret) kan påvirke gyldigheden af den pågældende gennemførelsesforordning. Den forelæggende ret har også spurgt, om A, B, C og D kan påberåbe sig denne gennemførelsesforordnings ugyldighed i hovedsagen, nu hvor enkeltpersoner har bredere direkte adgang til Den Europæiske Unions retsinstanser efter Lissabontraktatens ikrafttræden.

Folkeretten

Den humanitære folkeret

4. Den humanitære folkeret regulerer fjendtlige handlinger, der begås under internationale og ikke-internationale væbnede konflikter. Den humanitære folkeret har navnlig til formål at sikre beskyttelsen af civilbefolkningen i konfliktzonen ved at begrænse virkningerne af kampene på personer og ejendom [2].

5. En betydelig del af den humanitære folkeret findes i de fire Genèvekonventioner [3] og deres tre tillægsprotokoller [4]. Et af de grundlæggende principper i konventionerne og tillægsprotokollerne er sondringen mellem civilbefolkningen og militære kombattanter og mellem civile mål og militære mål. De omhandler krigsfangers (civile og militærpersoner) grundlæggende rettigheder, beskyttelse af sårede og syge og beskyttelse af og rettigheder for civile (ikke-kombattanter) i og omkring en krigszone. Den Europæiske Union er ikke part i nogen af konventionerne eller deres tillægsprotokoller. Alle medlemsstaterne er imidlertid parter i dem.

6. Artikel 2, der findes med samme ordlyd i de fire Genèvekonventioner (»*anvendelse af konvention(erne)*«), bestemmer navnlig:

»Ud over de bestemmelser, der gælder i fredstid, finder nærværende konvention anvendelse i alle tilfælde, hvor en krig er erklæret, eller hvor der i øvrigt er opstået en væbnet konflikt mellem to eller flere af De Høje Kontraherende Parter, selv om en af disse ikke anerkender, at der består krigstilstand.

Konventionen finder ligeledes anvendelse i alle tilfælde af hel eller delvis besættelse af en af De Høje Kontraherende Parters territorium, selv om en sådan besættelse ikke møder væbnet modstand.

[…]«

2 — Dom af 30.1.2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, præmis 23).

3 — Genèvekonventionen til forbedring af sårede og syges vilkår i de væbnede styrker i felten af 12.8.1949, *United Nations Treaties Series*, bind 75, s. 31 (herefter »den første Genèvekonvention«), Genèvekonventionen til forbedring af sårede, syges og skibbrudnes vilkår i de væbnede styrker på søen af 12.8.1949, *United Nations Treaties Series*, bind 75, s. 85 (herefter »den anden Genèvekonvention«), Genèvekonventionen om behandling af krigsfanger af 12.8.1949, *United Nations Treaties Series*, bind 75, s. 135 (herefter »den tredje Genèvekonvention«), og Genèvekonventionen om beskyttelse af civile personer i krigstid af 12.8.1949, *United Nations Treaties Series*, bind 75, s. 287 (herefter »den fjerde Genèvekonvention«).

4 — Tillægsprotokol til Genèvekonventionerne af 12.8.1949 vedrørende beskyttelsen af ofre i internationale væbnede konflikter (protokol I) af 8.6.1977, *United Nations Treaties Series*, bind 1125, s. 3 (herefter »protokol I«), tillægsprotokol til Genèvekonventionerne af 12.8.1949 vedrørende beskyttelsen af ofre i ikke-internationale væbnede konflikter (protokol II) af 8.6.1977, *United Nations Treaties Series*, bind 1125, s. 609 (herefter »protokol II«), og tillægsprotokol til Genèvekonventionerne af 12.8.1949 om vedtagelse af et yderligere kendemærke (protokol III) af 8.12.2005, *United Nations Treaties Series*, bind 2404, s. 261.

7. Artikel 3, der findes med samme ordlyd i de fire Genèvekonventioner (»*væbnede konflikter, der ikke er af international karakter*«), og som kodificerer en regel i den folkeretlige sædvaneret, bestemmer [5]:

»Hvor der på en af De Høje Kontraherende Parters territorium opstår en væbnet konflikt, der ikke er af international karakter, er enhver af de stridende parter forpligtet til som mindstemål at bringe følgende bestemmelser til anvendelse:

1) Personer, der ikke deltager aktivt i fjendtlighederne, herunder medlemmer af de væbnede styrker, som har nedlagt våbnene, og personer, der er gjort ukampdygtige som følge af sygdom, sår, tilbageholdelse eller en hvilken som helst anden omstændighed, skal under alle forhold behandles humant. De må ikke gøres til genstand for mindre gunstig behandling som følge af race, farve, religion eller overbevisning, køn, fødsel, formueomstændigheder eller noget som helst andet lignende forhold. I dette øjemed er og forbliver følgende handlinger til enhver tid og på ethvert sted forbudt i forhold til ovennævnte personer:

   a) vold mod liv og legeme, i særdeleshed mord under enhver form, lemlæstelse, grusom behandling og tortur

   b) udtagelse af gidsler

[…]«

8. Artikel 1 i protokol I (»almindelige grundsætninger og anvendelsesområde«), som vedrører beskyttelsen af ofre for internationale væbnede konflikter, og som også kodificerer regler i den folkeretlige sædvaneret [6], bestemmer navnlig:

»[…]

3. Denne protokol der supplerer Genèvekonventionerne […], skal finde anvendelse i de situationer, som er beskrevet i [den fælles artikel 2].

4. De situationer, hvortil der henvises i de forudgående stykker, omfatter væbnede konflikter, hvorunder folk kæmper mod koloniherredømme og fremmedbesættelse og imod racistiske regimer i udøvelsen af deres ret til selvbestemmelse, således som den er nedfældet i De Forenede Nationers pagt og i deklarationen om folkeretlige principper vedrørende venskabelige forbindelser og samarbejde mellem stater i overensstemmelse med De Forenede Nationers pagt.«

9. Artikel 51, stk. 2, i protokol I bestemmer, at »[d]et er forbudt at foretage voldshandlinger eller fremsætte trusler om vold med det primære formål at sprede rædsel blandt civilbefolkningen«.

10. Protokol II vedrører beskyttelsen af ofre for ikke-internationale væbnede konflikter. ICJ har endnu ikke taget stilling til, om denne protokol kodificerer regler i den folkeretlige sædvaneret.

5 — Jf. f.eks. Den Internationale Domstol (herefter »ICJ«), *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (*Nicaragua* mod *De Forenede Stater*), Merits, dom, I.C.J. Reports 1986, s. 14, præmis 218 og 219, Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC), Updated Commentary on the First Geneva Convention (2016), findes på https://www.icrc.org (herefter »2016 ICRC Commentary«), Common Article 3, afsnit 155, og ICJ, *Legality of the Threat of Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, s. 226 (»ICJ, *Nuclear Weapons*«), præmis 78 og 79.

6 — ICJ har fastslået, at bestemmelserne i protokol I ved vedtagelsen blot udtrykte allerede eksisterende sædvaneret: ICJ, *Nuclear Weapons*, præmis 84.

11. Artikel 1 i protokol II (»anvendelsesområde«) bestemmer:

»1. Denne protokol, der udbygger og supplerer [den fælles artikel 3] uden at ændre de gældende betingelser for dens anvendelse, skal anvendes i alle væbnede konflikter, som ikke omfattes af artikel 1 i [protokol I], og som finder sted på en høj kontraherende parts territorium mellem dens væbnede styrker og fjendtlige væbnede styrker eller andre organiserede væbnede grupper, som, under ansvarlig kommando, ud over en sådan kontrol over en del af dens territorium, at det sætter dem i stand til at gennemføre ved holdende og samlede militære operationer samt til at opfylde denne protokol.

2. Denne protokol skal ikke finde anvendelse i tilfælde af interne uroligheder og spændinger, såsom optøjer, isolerede og sporadiske voldshandlinger og andre lignende handlinger, som ikke er væbnede konflikter.«

12. Artikel 4 i protokol II (»grundlæggende garantier«) bestemmer navnlig, at gidseltagning af personer, som ikke tager direkte del i, eller som er ophørt med at tage del i fjendtligheder, og terrorhandlinger mod dem »til enhver tid og på et hvilket som helst sted skal være og forblive forbudt«[7].

13. Artikel 6 (»straffeforfølgning«) fastsætter de minimumsgarantier, der gælder for retsforfølgning og straf for kriminelle overtrædelser i forbindelse med ikke-internationale væbnede konflikter. I henhold til denne bestemmelse skal myndighederne, der har magten, ved fjendtlighedernes ophør søge at give videst mulig amnesti til personer, som har deltaget i den væbnede konflikt, eller til dem, der er berøvet deres frihed af grunde, der har forbindelse med den væbnede konflikt, hvad enten de er internerede eller tilbageholdt[8].

14. Artikel 13, stk. 2, andet punktum, i protokol II forbyder »voldshandlinger eller trusler om vold, hvis primære formål er at sprede terror blandt civilbefolkningen«. Dette er ifølge en række internationale straffedomstole en regel i den folkeretlige sædvaneret, hvis tilsidesættelse medfører individuelt strafferetligt ansvar[9].

Folkeretten om bekæmpelse af terror og gidseltagning

Resolution 1373(2001)

15. FN's Sikkerhedsråd vedtog resolution 1373(2001) (herefter »resolution 1373(2001)«)[10] den 28. september 2001 i kølvandet på de angreb, der fandt sted i USA den 11. september samme år. I henhold til punkt 1 skal alle stater:

»(a) [p]revent and suppress the financing of terrorist acts

(b) [c]riminalise the wilful provision or collection, by any means, directly or indirectly, of funds by their nationals or in their territories with the intention that the funds should be used, or in the knowledge that they are to be used, in order to carry out terrorist acts

[…]

7 — Artikel 4, stk. 1, sammenholdt med artikel 4, stk. 2, litra c) og d), i protokol II.

8 — Artikel 6, stk. 5, i protokol II.

9 — Jf. appelinstansen for Den Internationale Krigsforbryderdomstol for Det Tidligere Jugoslavien, Prosecutor v. Stanislav Galić, dom, IT-98/29-A (30.11.2006), præmis 86, 90 og 98 (den samme konklusion blev draget med hensyn til artikel 51, stk. 2, i protokol I), Special Court for Sierra Leone Trial Chamber II, *Prosecutor against Brima et al*, dom, SCSL-04-16-T (20.6.2007), præmis 662-666. Jf. også 2016 ICRC Commentary, Common Article 3, afsnit 525.

10 — S/RES/1373(2001).

(d) [p]rohibit their nationals or any persons and entities within their territories from making any funds, financial assets or economic resources or financial or other related services available, directly or indirectly, for the benefit of persons who commit or attempt to commit or facilitate or participate in the commission of terrorist acts, of entities owned or controlled, directly or indirectly, by such persons and of persons and entities acting on behalf of or at the direction of such persons […]«.

16. Punkt 3, litra d), opfordrer alle stater til at »become parties as soon as possible to the relevant international conventions and protocols relating to terrorism, including the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism of 9 December 1999 [11]«.

Multilaterale og regionale konventioner om bekæmpelse af terror

17. Stater er (endnu) ikke nået til enighed om en omfattende og generelt anvendelig definition af, hvad en terrorhandling er[12].

18. Den internationale konvention til bekæmpelse af terrorbombninger (herefter »konventionen til bekæmpelse af terrorbombninger«) blev undertegnet i New York den 15. december 1997[13]. Den Europæiske Union er ikke selv part i konventionen, men alle dens medlemsstater er parter. I den sidste betragtning til konventionen til bekæmpelse af terrorbombninger anføres det, at aktiviteter, der udføres af staternes væbnede styrker, er underlagt folkeretten uden for rammerne af konventionen, og at udelukkelsen af bestemte handlinger fra konventionens anvendelsesområde derfor ikke »condone or make lawful otherwise unlawful acts, or preclude prosecution under other laws […]«.

19. Artikel 19, stk. 2, bestemmer, at »the activities of armed forces during an armed conflict, as those terms are understood under international humanitarian law, which are governed by that law, are not governed by [konventionen til bekæmpelse af terrorbombninger], and the activities undertaken by military forces of a State in the exercise of their official duties, inasmuch as they are governed by other rules of international law, are [also] not governed by [it]«.

20. Den internationale konvention til bekæmpelse af finansiering af terrorisme (herefter »konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme«) blev undertegnet i New York den 9. december 1999[14]. Den Europæiske Union er ikke selv part i konventionen, men alle dens medlemsstater er part. Artikel 2, stk. 1, i konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme bestemmer, at:

»Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person by any means, directly or indirectly, unlawfully and wilfully, provides or collects funds with the intention that they should be used or in the knowledge that they are to be used, in full or in part, in order to carry out:

(a) an act which constitutes an offence within the scope of and as defined in one of the treaties listed in the Annex [15]

11 — Jf. punkt 20 nedenfor.

12 — Den ad hoc-komité, der blev nedsat ved Generalforsamlingens resolution 5/20 af 17.12.1996, forsøger at forhandle sig frem til et udkast til en omfattende konvention om international terrorisme. Det går imidlertid kun langsomt fremad, delvist som følge af problemerne med at nå til enighed om definitionen af terrorisme, herunder om det bør omfatte væbnede styrkers aktiviteter under en væbnet konflikt, som er omfattet af den humanitære folkeret, og nationale frihedsbevægelsers aktiviteter. Jf. navnlig UN General Assembly Sixth Committee, Summary record of its meetings at the seventieth session, A/C.6/70/SR.1, 2, 3, 4, 5, 27 og 29.

13 — *United Nations Treaties Series*, bind 2149, s. 256.

14 — *United Nations Treaties Series*, bind 2178, s. 197.

15 — Denne liste omfatter bl.a. den internationale konvention imod gidseltagning (se også punkt 25 nedenfor) (punkt 4) og den internationale konvention til bekæmpelse af terrorbombninger (punkt 9).

(b) any other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organisation to do or to abstain from doing any act.«

21. I henhold til artikel 8, stk. 1, i konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme skal parterne vedtage de nødvendige foranstaltninger i overensstemmelse med deres nationale retsprincipper for at identificere, afsløre og fastfryse eller beslaglægge midler, som anvendes eller tildeles med henblik på at begå overtrædelser omhandlet i artikel 2, samt enhver indtjening, der opnås ved sådanne overtrædelser, med henblik på mulig konfiskation.

22. Artikel 21 bestemmer, at »nothing in [the] Convention shall affect other rights, obligations and responsibilities of States and individuals under international law, in particular the purposes of the Charter of the United Nations, international humanitarian law and other relevant conventions«.

23. Den internationale konvention til bekæmpelse af nuklear terrorisme (herefter »konventionen til bekæmpelse af nuklear terrorisme«) blev vedtaget i New York den 13. april 2005[16]. Den Europæiske Union er ikke selv part i konventionen, men alle dens medlemsstater er parter[17]. Artikel 4, stk. 2, i konventionen til bekæmpelse af nuklear terrorisme bestemmer, at konventionen ikke gælder for væbnede styrkers aktiviteter under en væbnet konflikt, sådan som disse udtryk forstås efter den humanitære folkeret, som gælder derfor, eller for aktiviteter foretaget af en stats militærstyrker under udøvelse af deres officielle hverv, for så vidt andre bestemmelser i folkeretten gælder derfor.

24. Regionale konventioner omfatter Europarådets nylige konvention om forebyggelse af terrorisme[18]. Den Europæiske Union har undertegnet, men endnu ikke ratificeret denne konvention. Ikke alle medlemsstater har imidlertid undertegnet eller ratificeret den, men et stort flertal har[19]. Artikel 26, stk. 5, i Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme bestemmer:

»The activities of armed forces during an armed conflict, as those terms are understood under international humanitarian law, which are governed by that law, are not governed by this Convention, and the activities undertaken by military forces of a Party in the exercise of their official duties, inasmuch as they are governed by other rules of international law, are not governed by this Convention.«

Den internationale konvention imod gidseltagning

25. Den internationale konvention imod gidseltagning blev vedtaget af FN's Generalforsamling den 17. december 1979[20]. Artikel 12 i den internationale konvention imod gidseltagning bestemmer, at »in so far as the [Genèvekonventionerne og deres tillægsprotokoller] are applicable to a particular act of hostage-taking, and in so far as States Parties to the [Hostages] Convention are bound under those conventions to prosecute or hand over the hostage-taker, the [Hostages] Convention shall not apply to an act of hostage-taking committed in the course of armed conflicts as defined in [Genèvekonventionerne og deres tillægsprotokoller]«.

16 — *United Nations Treaties Series*, bind 2445, s. 89.

17 — Østrig, Belgien, Kroatien, Cypern, Tjekkiet, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Ungarn, Letland, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Sverige og Det Forenede Kongerige.

18 — CETS nr. 196.

19 — Følgende 22 medlemsstater er parter i konventionen: Østrig, Bulgarien, Kroatien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrig, Tyskland, Ungarn, Letland, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Spanien og Sverige.

20 — *United Nations Treaties Series*, bind 1316, s. 205.

EU-retten

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

26. Artikel 263, stk. 4, TEUF bestemmer, at »[e]nhver fysisk eller juridisk person […] på det grundlag, der er omhandlet i stk. 1 og 2, [kan] indbringe klage med henblik på prøvelse af retsakter, der er rettet til vedkommende, eller som berører denne umiddelbart og individuelt, samt af regelfastsættende retsakter, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger«. I stk. 1 angives de specifikke typer retsakter, der kan prøves af Domstolen. Disse omfatter Rådets retsakter. I stk. 2 fastlægges de grunde til prøvelse, for hvilke Domstolen har kompetence. I henhold til stk. 6 skal klager »[…] indgives, inden to måneder efter at retsakten, alt efter sin art, er offentliggjort eller meddelt klageren, eller i mangel heraf senest to måneder efter, at klageren har fået kendskab«.

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

27. Artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«[21]) bestemmer, at »[e]nhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne artikel«.

28. Artikel 48, stk. 1, bestemmer, at »[e]nhver, der anklages for en lovovertrædelse, skal anses for uskyldig, indtil hans eller hendes skyld er bevist i overensstemmelse med loven«. Artikel 48, stk. 2, bestemmer, at »[r]espekt for retten til et forsvar er sikret enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse«.

Fælles holdning 2001/931/FUSP

29. I anden betragtning til fælles holdning 2001/931/FUSP[22] nævnes resolution 1373(2001), hvori der fastlægges omfattende strategier til bekæmpelse af terrorisme, navnlig bekæmpelse af finansieringen af terrorisme. I femte betragtning anføres det, at Den Europæiske Union bør træffe yderligere foranstaltninger til at gennemføre resolution 1373(2001).

30. Artikel 1, stk. 1, bestemmer, at den »fælles holdning finder i overensstemmelse med bestemmelserne i de følgende artikler anvendelse på personer, grupper og enheder, der er involveret i terrorhandlinger, og som er opført i bilaget«.

31. Artikel 1, stk. 2, definerer »personer, grupper og enheder involveret i terrorhandlinger« som:

— »personer, der begår eller forsøger at begå terrorhandlinger, eller som deltager i eller letter gennemførelsen af terrorhandlinger

— grupper og enheder, der direkte eller indirekte ejes eller kontrolleres af sådanne personer, og personer, grupper og enheder, der handler på vegne af eller efter instruks fra sådanne personer, grupper og enheder, herunder midler, der hidrører fra eller er afkast af formuegoder, som direkte eller indirekte ejes eller kontrolleres af sådanne personer og personer, grupper og enheder, der er knyttet til disse«.

21 — EUT 2012, C 326, s. 391.

22 — Rådets fælles holdning af 27.12.2001 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme (EFT 2001, L 344, s. 93), som ændret.

32. I henhold til artikel 1, stk. 3, er en »terrorhandling«:

»en af følgende overlagte handlinger, som i kraft af sin karakter eller den sammenhæng, hvori den begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade, og som kan defineres som en forbrydelse i henhold til national lov, når den begås med det formål:

i) at intimidere en befolkning i alvorlig grad, eller

ii) uretmæssigt at tvinge offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling, eller

iii) at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller sociale strukturer i alvorlig grad ved følgende handlinger:

   a) legemsindgreb, der kan have døden til følge

   b) alvorlige overgreb mod en persons fysiske integritet

   c) bortførelse eller gidseltagning

   d) massive ødelæggelser af et regeringsanlæg eller et offentligt anlæg, et transportsystem, en infrastruktur, herunder et edb-system, en fast platform på kontinentsoklen, et offentligt sted eller en privat ejendom, der kan bringe menneskeliv i fare eller forårsage betydelige økonomiske tab

   e) kapring af luftfartøjer, skibe eller andre kollektive transportmidler eller godstransportmidler

   f) fremstilling, besiddelse, erhvervelse, transport eller levering eller brug af skydevåben, sprængstoffer, kernevåben, biologiske og kemiske våben og for biologiske og kemiske våbens vedkommende forskning og udvikling

   g) spredning af farlige stoffer, brandstiftelse, fremkaldelse af eksplosioner eller oversvømmelser, der bringer menneskeliv i fare

   h) forstyrrelse eller afbrydelse af vand- eller elforsyning eller forsyningen med andre grundlæggende naturressourcer, der bringer menneskeliv i fare

   i) fremsættelse af trusler om at ville udvise en af de under litra a) til h) nævnte adfærdsformer

   j) ledelse af en terroristgruppe

   k) deltagelse i en terroristgruppes aktiviteter, herunder tilvejebringelse af informationer eller materielle midler eller gennem finansiering af dens aktiviteter, vel vidende, at denne deltagelse bidrager til gruppens kriminelle aktiviteter.

[…]«.

33. I henhold til artikel 2 og 3 skulle Det (daværende) Europæiske Fællesskab, der handler inden for rammerne af sine beføjelser i henhold til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, »beordre indefrysning af pengemidler og andre finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer over for personer, grupper og enheder opført i bilaget« og sikre, »at pengemidler, finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer eller finansielle eller andre dermed beslægtede tjenester hverken direkte eller indirekte vil blive stillet til rådighed for de i bilaget nævnte personer, grupper og enheder«.

Rådets forordning nr. 2580/2001

34. I tredje og fjerde betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 2580/2001[23] nævnes resolution 1373(2001). I henhold til femte betragtning er det nødvendigt, at Fællesskabet træffer foranstaltninger for at gennemføre FUSP-aspekterne af fælles holdning 2001/931/FUSP. I henhold til 14. betragtning kan den i artikel 2, stk. 3, omhandlede liste[24] indeholde personer eller enheder, som enten har forbindelse til tredjelande eller på anden måde er direkte omfattet af FUSP-aspekterne af fælles holdning 2001/931/FUSP.

35. Artikel 1, stk. 2, definerer »indefrysning af pengemidler, andre finansielle aktiver og økonomiske ressourcer« som »hindring af enhver bevægelse, overførsel, ændring og brug af eller omgang med midler på en hvilken som helst måde, der vil føre til enhver ændring med hensyn til omfang, beløb, placering, ejer forhold, besiddelse, art og bestemmelse eller en hvilken som helst anden ændring, som vil gøre det muligt at anvende de pågældende midler, herunder porteføljeforvaltning«. Artikel 1, stk. 4, bestemmer, at »terrorhandling« har samme betydning med henblik på forordning nr. 2580/2001 som i artikel 1, stk. 3, i fælles holdning 2001/931[25].

36. I henhold til artikel 2, stk. 1, og med forbehold af artikel 5 og 6[26]:

»a) indefryses alle midler, andre finansielle aktiver og økonomiske ressourcer, der tilhører, ejes eller besiddes af fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, som er opført på [listen omhandlet i artikel 2, stk. 3]

b) må der hverken direkte eller indirekte stilles pengemidler, andre finansielle aktiver og økonomiske ressourcer til rådighed for eller til gavn for de fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, som er opført på [listen omhandlet i artikel 2, stk. 3]«.

37. I henhold til artikel 2, stk. 2, jf. dog artikel 5 og 6, er det »[…] forbudt at levere finansielle tjenesteydelser til eller til gavn for de fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, som er opført på [listen omhandlet i artikel 2, stk. 3]«.

38. Artikel 2, stk. 3, bestemmer, at Rådet skal udarbejde, revidere og ændre den liste over personer, grupper og enheder, som forordning nr. 2580/2001 finder anvendelse på (herefter »listen omhandlet i artikel 2, stk. 3«), i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 1, stk. 4, 5 og 6, i fælles holdning 2001/931. Det anføres, at listen omhandlet i artikel 2, stk. 3, skal omfatte:

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

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

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

23 — Rådets forordning af 27.12.2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme (EFT 2001, L 344, s. 70), som ændret.

24 — Jf. punkt 38 nedenfor.

25 — Jf. punkt 32 ovenfor.

26 — Artikel 5 og 6 vedrører tilføring af forfaldne renter på indefrosne konti, særlige tilladelser til anvende og foretage betalinger fra indefrosne konti og særlige tilladelser til at frigive pengemidler, andre finansielle aktiver eller andre økonomiske ressourcer, til at stille sådanne aktiver og ressourcer til rådighed og til at yde finansielle tjenester.

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

39. Artikel 9 bestemmer, at »[h]ver enkelt medlemsstat fastsætter, hvilke sanktioner der skal pålægges i tilfælde af overtrædelse af bestemmelserne i denne forordning«, og at »[s]ådanne sanktioner skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning« [27].

Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA

40. Tredje betragtning til rammeafgørelse 2002/475/RIA [28] henviser til det forhold, at alle medlemsstaterne eller nogle af dem har ratificeret en række konventioner om terrorisme. Sjette betragtning anfører, at definitionerne af terrorhandlinger bør tilnærmes hinanden i alle medlemsstaterne, herunder definitionerne af strafbare handlinger med forbindelse til terroristgrupper. I henhold til 11. betragtning fastsætter rammeafgørelsen »ikke regler for de aktiviteter, væbnede styrker udfører under væbnede konflikter som defineret i humanitær folkeret, og som er omfattet af denne ret, eller for de aktiviteter, en medlemsstats væbnede styrker udfører som led i deres officielle funktioner, for så vidt disse aktiviteter er omfattet af andre internationale retsregler« [29].

41. Artikel 1, stk. 1, bestemmer:

»1. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de i litra a) til i) nævnte forsætlige handlinger, således som de er defineret som lovovertrædelser i national lovgivning, der i kraft af deres karakter eller den sammenhæng, hvori de begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade, betragtes som terrorhandlinger, når de begås med det formål:

— alvorligt at intimidere en befolkning, eller

— uretmæssigt at tvinge offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller til at undlade at foretage en handling, eller

— alvorligt at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer

[de forsætlige handlinger, der er omhandlet i litra a)-i), er identiske med de handlinger, der er omhandlet i artikel 1, stk. 3, litra a)-i), i fælles holdning 2001/931 [30]].«

27 — Jf. også 12. betragtning.

28 — Rådets rammeafgørelse af 13.6.2002 om bekæmpelse af terrorisme (EFT 2002, L 164, s. 3), som ændret.

29 — Det var Europa-Parlamentet, som anbefalede, at der blev tilføjet en betragtning, som sondrede mellem terrorgrupper og grupper i Den Europæiske Union, der yder modstand mod totalitære regimer og undertrykkelse i tredjelande, eller som støtter sådan modstand. Formålet var at sikre, at sidstnævnte ikke blev defineret som terrorister, og samtidig sikre, at de kan retsforfølges og straffes for overtrædelser i henhold til national strafferet; jf. Europa-Parlamentets betænkning om Kommissionens forslag til Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme (KOM(2001) 521).

30 — Jf. punkt 32 ovenfor.

Optagelse af LTTE på listen omhandlet i artikel 2, stk. 3

42. LTTE blev først optaget på listen i bilaget til fælles holdning 2001/231 ved Rådets fælles holdning 2006/380/FUSP [31]. Samme dag blev LTTE optaget på listen omhandlet i artikel 2, stk. 3, ved Rådets afgørelse 2006/379/EF [32]. LTTE er blevet opretholdt på listen i medfør af en række afgørelser og forordninger, som hver især ophæver og erstatter den tidligere, herunder Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 610/2010 [33]. Den seneste liste findes i bilaget til Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2015/2425 [34].

Nederlandenes ret

43. Artikel 2, stk. 1, i Sanctieregeling terrorisme 2007-II (forordning om sanktioner imod terrorisme 2007-II, herefter »sanctieregeling 2007«) giver Minister van Buitenlandse Zaken (udenrigsministeren, herefter »ministeren«), beføjelse til i samråd med justitsministeren (»Minister van Justitie«) og finansministeren (»Minister van Financïen«) at vedtage en bekendtgørelse om optagelse på listen af personer eller grupper, som efter hans opfattelse tilhører gruppen af personer eller grupper, der er genstand for FN-resolution 1373(2001). Når en sådan bekendtgørelse vedtages, indefryses alle ressourcer, der tilhører sådanne personer eller grupper (artikel 2, stk. 2), det forbydes at levere finansielle tjenesteydelser til dem eller til gavn for dem (artikel 2, stk. 3), og der må ikke stilles ressourcer til rådighed for dem hverken direkte eller indirekte (artikel 2, stk. 4).

44. Ifølge den forelæggende ret gennemfører sanctieregelings artikel 2 resolution 1373(2001), men henviser ikke til forordning nr. 2580/2001, fælles holdning 2001/931 eller andre retsakter om optagelse af personer eller grupper på listen omhandlet i artikel 2, stk. 3.

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de forelagte spørgsmål

45. A, B, C og D er bosiddende i Nederlandene. Ved afgørelse af 8. juni 2010 (herefter »bekendtgørelserne om udpegelse«) udpegede ministeren dem som (fysiske) personer, som er omfattet af sanctieregeling 2007. Som følge heraf blev deres midler indefrosset. Ved afgørelse af 25. november 2010, af 8. december 2010 og af 10. januar 2011 (herefter »de anfægtede afgørelser«) afviste ministeren klagerne fra A, B, C og D over bekendtgørelserne om udpegelse. De anfægtede afgørelser var baseret på det forhold, at A, B, C og D tilhører den gruppe af personer, som resolution 1373(2001) omhandler. Ministeren lagde følgende omstændigheder til grund for sin konklusion: i) A, B, C og D havde været involveret i indsamling af midler til LTTE, ii) LTTE var optaget på listen omhandlet i artikel 2, stk. 3, og iii) en straffesag var indledt mod A, B, C og D ved rechtbank 's-Gravenhage (retten i første instans i strafferetlige sager i Haag) på grundlag af bl.a. deres påstående overtrædelse af artikel 2, stk. 1 og 2, og artikel 3 i forordning nr. 2580/2001.

46. I domme af 21. oktober 2011 fastslog rechtbank 's-Gravenhage (retten i første instans i Haag) med hensyn til idømmelse af straf for så vidt angår tre af de fire appellanter for tilsidesættelse af forordning nr. 2580/2001, at B, C og D havde gennemført (indsamlings-)aktiviteter til fordel for LTTE, men frifandt dem for anklagerne om deltagelse i en terrorgruppe. Rechtbank 's-Gravenhage (retten i første instans i Haag) fandt, at den nederlandske strafferets terrorbestemmelser gennemfører rammeafgørelse

31 — Fælles holdning af 29.5.2006 om ajourføring af fælles holdning 2001/931 og om ophævelse af fælles holdning 2006/231 (EUT 2006, L 144, s. 25).

32 — Afgørelse af 29.5.2006 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 2580/2001 og om ophævelse af afgørelse 2005/930/EF (EUT 2006, L 144, s. 21).

33 — Gennemførelsesforordning af 12.7.2010 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af gennemførelsesforordning (EU) nr. 1285/2009 (EUT 2010, L 178, s. 1). Jf. artikel 1 og punkt 2.17 på listen i bilaget.

34 — Gennemførelsesforordning (EU) 2015/2425 af 21.12.2015 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af gennemførelsesforordning (EU) nr. 2015/1325 (EUT 2015, L 334, s. 1).

2002/475, og at konflikten mellem Sri Lankas regering og LTTE var en ikke-international væbnet konflikt som omhandlet artikel 1 i protokol II[35]. Under hensyntagen til 11. betragtning til rammeafgørelse 2002/475 omfattede anklagerne mod B, C og D ikke deltagelse i en terrorgruppe. Rechtbank 's-Gravenhage (retten i første instans i Haag) dømte imidlertid B, C og D for overtrædelse af artikel 2, stk. 1 og 2, og artikel 3 i forordning nr. 2580/2001. Rechtbank 's-Gravenhage (retten i første instans i Haag) fandt, at den var bundet af Rådets afgørelse om at optage LTTE på listen omhandlet i artikel 2, stk. 3. Rechtbank 's-Gravenhage(retten i første instans i Haag) bemærkede endvidere, at afgørelserne om optagelse af LTTE på listen omhandlet i artikel 2, stk. 3, som var gældende på det tidspunkt, hvor de påstående overtrædelser blev begået, ikke var blevet anfægtet ved Retten. Rechtbank 's-Gravenhage (retten i første instans i Haag) antog følgelig, at disse afgørelser var gyldige. Appeller verserede på daværende tidspunkt mod disse domme ved Gerechtshof Den Haag (appeldomstolen i Haag).

47. I mellemtiden blev A, B, C og D's appeller mod de anfægtede afgørelser afvist som ubegrundede af rechtbank Zwolle-Lelystad (retten i første instans i civilretlige sager i Zwolle-Lelystad), rechtbank 's Gravenhage (retten i første instans i civilretlige sager i Haag) og rechtbank Alkmaar (retten i første instans i civilretlige sager i Alkmaar). A, B, C og D appellerede derefter disse domme til den forelæggende ret. De bestrider, at de har deltaget i indsamling af midler til LTTE. De har gjort gældende, at rechtbank 's-Gravenhage (retten i første instans i Haag) fastslog, at LTTE *ikke* er en terrorgruppe, fordi LTTE's konflikt med Sri Lankas regering var en ikke-international væbnet konflikt.

48. Ifølge den forelæggende ret blev LTTE optaget på listen omhandlet i artikel 2, stk. 3, som følge af en række angreb og kidnapninger i perioden 2005-2009. Den forelæggende ret har videre bemærket, at disse handlinger tilsyneladende har fundet sted i Sri Lanka og har haft forbindelse til konflikten mellem Sri Lankas regering og LTTE. Ministeren havde ifølge den forelæggende ret grund til at antage, at A, B, C og D havde været involveret i indsamling af midler til LTTE. Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om gyldigheden af LTTE's optagelse på listen omhandlet i artikel 2, stk. 3, på tidspunktet for ministerens afgørelser af 25. november 2010 og af 8. december 2010 samt for de to afgørelser af 10. januar 2011. Den forelæggende ret er også usikker på, om A, B, C og D ville have søgsmålskompetence til at anfægte gyldigheden af gennemførelsesforordning nr. 610/2010 ved Retten.

49. På den baggrund har den forelæggende ret anmodet Domstolen om oplysning vedrørende følgende spørgsmål:

»1) Ville appellanterne i den foreliggende sag, også henset til artikel 47 i [chartret], utvivlsomt have søgsmålskompetence til i eget navn i henhold til artikel 263 TEUF at anlægge sag ved Retten med påstand om annullation af gennemførelsesforordning nr. 610/2010 (2), for så vidt som LTTE i henhold hertil er optaget på [listen omhandlet i artikel 2, stk. 3]?

2)

a) Kan aktiviteter, som væbnede styrker udfører under væbnede konflikter som defineret i humanitær folkeret, også henset til 11. betragtning til rammeafgørelse 2002/475/RIA, udgøre terrorhandlinger i denne rammeafgørelses forstand?

b) Såfremt spørgsmål 2a besvares bekræftende, kan aktiviteter, som væbnede styrker udfører under væbnede konflikter som defineret i humanitær folkeret, da udgøre terrorhandlinger som omhandlet i fælles holdning 2001/931/FUSP og forordning nr. 2580/2001?

35 — Jf. punkt 10 ovenfor.

3) Udgør de aktiviteter, der ligger til grund for gennemførelsesforordning nr. 610/2010, for så vidt som LTTE i henhold hertil er optaget på [listen omhandlet i artikel 2, stk. 3], aktiviteter, som væbnede styrker udfører under væbnede konflikter som defineret i humanitær folkeret?

4) Er gennemførelsesforordning nr. 610/2010, også henset til besvarelsen af spørgsmål 1, 2a, 2b og 3, ugyldig, for så vidt som LTTE i henhold hertil er optaget på [listen omhandlet i artikel 2, stk. 3]?

5) Såfremt spørgsmål 4 besvares bekræftende, gælder denne ugyldighed da også for tidligere og senere afgørelser fra Rådet om revision af [listen omhandlet i artikel 2, stk. 3], for så vidt som LTTE i henhold hertil er blevet optaget på denne liste?«

50. Der er blevet indgivet skriftlige indlæg af A, B, C og D, den nederlandske og den spanske regering, Det Forenede Kongeriges regering, Rådet samt Europa-Kommissionen. Med undtagelse af Det Forenede Kongeriges regering har de samme parter afgivet mundtlige forklaringer i retsmødet den 8. marts 2016.

Bedømmelse

Indledende betragtninger

51. I 2011 anfægtede LTTE sin optagelse på listen omhandlet i artikel 2, stk. 3, ved Retten bl.a. med påstand om, at forordning nr. 2580/2001 ikke finder anvendelse på væbnede konflikter, idet væbnede konflikter – og dermed de herunder begåede handlinger – kun er omfattet af den humanitære folkeret. Retten forkastede dette anbringende [36], men annullerede af andre (proceduremæssige) grunde en række gennemførelsesforordninger svarende til gennemførelsesforordning nr. 610/2010, for så vidt som disse forordninger vedrørte LTTE. Rådets appel til prøvelse af den nævnte dom [37] omfatter ikke Rettens analyse af begrebet »terrorhandlinger« i relevant EU-ret. Den nævnte analyse vedrører imidlertid det hovedspørgsmål, der rejses af den forelæggende ret, nemlig om restriktive EU-foranstaltninger over for LTTE er forenelige med den humanitære folkeret. Jeg vil derfor henvise hertil, for så vidt som det er relevant.

52. De omtvistede foranstaltninger vedrørende indefrysning af midler hviler dernæst på sanctieregeling 2007, som gennemfører resolution 1373(2001). Sanctieregeling 2007 henviser ikke til nogen af de EU-retsakter, som den forelæggende ret ønsker vejledning om i de forelagte præjudicielle spørgsmål. Det fremgår heller ikke, at A, B, C og D selv er opført på listen omhandlet i artikel 2, stk. 3. Er det andet til det femte spørgsmål under disse omstændigheder relevante for afgørelsen af tvisten i hovedsagen?

53. Domstolen kan i henhold til fast retspraksis afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national retsinstans, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand [38].

54. Der er efter min opfattelse imidlertid ingen grund til at anvende denne retspraksis her. Der er på den ene side enighed om, at de omtvistede foranstaltninger vedrørende indefrysning af midler blev pålagt A, B, C og D, da de indsamlede midler til LTTE, som er optaget på listen omhandlet i artikel 2, stk. 3. Som jeg har forklaret, gennemførte denne liste FUSP-aspekterne af fælles holdning 2001/931, som selv gennemførte resolution 1373(2001), i den daværende fællesskabsret. Som det er anført i

36 — Dom af 16.10.2014, in LTTE mod Rådet (T-208/11 og T-508/11, EU:T:2014:885, præmis 83). LTTE's indgivelse af stævninger til Retten (henholdsvis den 11.4.2011 og den 28.9.2011) skete efter vedtagelsen af både bekendtgørelserne om udpegelse (8.6.2010) og de anfægtede afgørelser (25.11.2010, 8.12.2010 og 10.1.2011).

37 — Rådet mod LTTE (C-599/14 P) (under behandling ved Domstolen), hvori jeg fremsatte mit forslag til afgørelse den 22.9.2016.

38 — Jf. senest dom af 8.6.2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

forelæggelsesafgørelsen, er et af argumenterne ved den forelæggende ret for at anfægte disse foranstaltninger på den anden side, at LTTE ikke kan anses for en terrorgruppe og derfor fejlagtigt blev optaget på listen omhandlet i artikel 2, stk. 3. Den forelæggende ret har forklaret, at de omtvistede foranstaltninger vedrørende indefrysning af midler nødvendigvis skal annulleres, hvis dette argument tiltrædes, og at A, B, C og D i et sådant tilfælde også kan have ret til kompensation for alle perioder, hvorunder LTTE var optaget på listen omhandlet i artikel 2, stk. 3. Dette er efter min opfattelse tilstrækkeligt til at konkludere, at det andet til det femte spørgsmål har forbindelse til hovedsagen.

55. Selv om den forelæggende ret har opdelt det andet spørgsmål i to dele, anmoder den med dette spørgsmål reelt om Domstolens vejledning med hensyn til følgende spørgsmål: Omfatter »terrorhandlinger« som omhandlet i fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001 under hensyntagen til 11. betragtning til rammeafgørelse 2002/475 potentielt aktiviteter, som væbnede styrker udfører under væbnede konflikter som defineret i humanitær folkeret, som f.eks. den konflikt, der skabte modsætning mellem LTTE og Sri Lankas regering? Ved besvarelsen af dette spørgsmål vil jeg gå ud fra, at denne konflikt var en ikke-international væbnet konflikt som defineret i humanitær folkeret [39]. Dette indebærer navnlig, at der ikke var tale om intern uro og spænding, som hverken Genèvekonventionernes fælles artikel 3 eller protokol II finder anvendelse på. Disse antagelser hviler jeg på den forelæggende rets forklaring om, at ministeren og rechtbank 's Gravenhage (retten i første instans i Haag) fandt, at konflikten var en ikke-international væbnet konflikt som omhandlet i artikel 1 i protokol II. Dette er endvidere Rådets holdning i den foreliggende sag.

56. Det tredje og det fjerde spørgsmål vedrører i det væsentlige gyldigheden af forordning nr. 610/2010. Såfremt det andet spørgsmål (som opsummeret i det foregående punkt) besvares benægtende, anså Rådet da fejlagtigt de angreb og kidnapninger, som LTTE begik i perioden 2005-2009 for »terrorhandlinger«, der begrundede optagelsen af denne gruppe på listen omhandlet i artikel 2, stk. 3? Hvad, hvis spørgsmålet nævnt i det foregående punkt derimod besvares bekræftende? Det femte spørgsmål opstår kun, hvis gennemførelsesforordning nr. 610/2010 er ugyldig.

57. Det første spørgsmål adskiller sig klart fra de øvrige spørgsmål, og jeg vil derfor behandle det separat. Det vedrører sagens formalitet og skal derfor undersøges først.

Ville et direkte søgsmål anlagt af A, B, C og D med påstand om annullation af forordning nr. 610/2010 (det første spørgsmål) utvivlsomt have kunnet antages til realitetsbehandling?

58. A, B, C og D har ikke anlagt et direkte søgsmål for Retten i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af gennemførelsesforordning nr. 610/2010. De har i stedet påberåbt sig ugyldigheden af denne forordning ved de nederlandske retter. Den forelæggende ret har spurgt, om de kan gøre dette. Hvis ikke, er det ikke nødvendigt at behandle spørgsmålene om gyldigheden af gennemførelsesforordning nr. 610/2010 [40].

59. Ifølge den generelle EU-retlige regel har enhver part ret til inden for rammerne af en national retssag at gøre gældende for den nationale ret, at en EU-retsakt er ugyldig, og at få den pågældende ret, som ikke selv har kompetence til at tage stilling til spørgsmålet om en sådan ugyldighed, til at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål herom [41]. Nationale retter kan konkludere, at en EU-retsakt er ugyldig, men de kan ikke erklære den ugyldig [42].

39 — Ellers ville dette spørgsmål være hypotetisk.

40 — Jf. i denne retning dom af 17.2.2011, Bolton Alimentari (C-494/09, EU:C:2011:87, præmis 21).

41 — Dom af 27.11.2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756 (herefter »Pringle-dommen«), præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

42 — Dom af 22.10.1987, in Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, præmis 14 og 15). Jf. også dom af 10.1.2006, IATA og ELFAA (C-344/04, ECR, EU:C:2006:10, præmis 27 og 30) og af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:625 (herefter »Inuit I-dommen«), præmis 95).

60. Der er imidlertid en undtagelse til denne generelle regel. I TWD-dommen fastslog Domstolen, at en part, som har en klar ret i henhold til den nuværende artikel 263 TEUF til at anlægge et søgsmål vedrørende gyldigheden af en EU-retsakt direkte ved Unionens retsinstanser, og som lader fristen i denne bestemmelse udløse, ikke senere »indirekte« kan anfægte gyldigheden af denne retsakt ved at nedlægge påstand om dens ugyldighed ved en national ret og derved få dette spørgsmål forelagt Domstolen under den præjudicielle procedure [43]. I Pringle-dommen fastslog Domstolen, at undtagelsen finder anvendelse, hvis det er *utvivlsomt*, at denne part *var* berettiget til at anlægge et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF [44]. Jeg vil henvise til dette som »TWD-undtagelsen«. Når den finder anvendelse, og en part ikke anlagde et direkte søgsmål inden for den fastsatte frist, bliver EU-retsakten endelig over for den pågældende person. På denne måde kan retsakter med retsvirkning ikke anfægtes uendeligt [45], og retssikkerheden sikres [46].

61. TWD-undtagelsen blev etableret inden Lissabontraktatens ikrafttræden. På daværende tidspunkt fastlagde artikel 230, stk. 4, EF, hvornår enkeltpersoner havde ret til at anlægge søgsmål ved Unionens retsinstanser.

62. I denne sammenhæng henvises der i forelæggelsesafgørelsen til Domstolens dom i E og F-sagen [47]. Denne sag vedrørte to personer, der havde anfægtet lovligheden af at optage en gruppe (hvori de angiveligt var medlemmer) på listen omhandlet i artikel 2, stk. 3. På grundlag af artikel 230, stk. 4, EF og efter at have undersøgt den mulige anvendelse af TWD-undtagelsen fastslog Domstolen, at E og F *ikke* utvivlsomt havde kunnet anlægge annullationssøgsmål af følgende grunde: i) De var ikke selv genstand for optagelsen på listen omhandlet i artikel 2, stk. 3, ii) anmodningen om præjudiciel afgørelse viste ikke, at deres stilling inden for organisationen gav dem beføjelse til at repræsentere gruppen ved Retten, og iii) de var ikke utvivlsomt »direkte og individuelt berørt« af optagelsen: Optagelsen af gruppen på denne liste havde generel rækkevidde og bidrog til, sammen med forordning nr. 2580/2001, at pålægge et ubestemt antal personer at overholde specifikke restriktive foranstaltninger [48].

63. Selv om dommen i den nævnte sag blev afsagt i juni 2010, vedrørte den forhold, der opstod inden Lissabontraktatens ikrafttræden. Den forelæggende ret er usikker på, om dommen i E og F-sagen efter denne traktats ikrafttræden fortsat betyder, at A, B, C og D kan nedlægge påstand om ugyldighed af gennemførelsesforordning nr. 610/2010 ved de nederlandske retter.

64. I henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF kan en enkeltperson nu indbringe klage med henblik på prøvelse af i) retsakter, der er rettet til vedkommende (»det første led«), ii) retsakter, som berører denne umiddelbart og individuelt (»det andet led«), og iii) regelfastsættende retsakter, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger (»det tredje led«).

65. De første to led i artikel 263, stk. 4, TEUF svarer til artikel 230, stk. 4, EF. Domstolen har bekræftet, at betingelserne »som berører denne umiddelbart og individuelt« i denne bestemmelse fortsat har samme betydning som inden Lissabontraktatens ikrafttræden [49]. Betingelsen »umiddelbart« betyder således, at den anfægtede foranstaltning i) umiddelbart skal have indvirkning på den pågældendes retsstilling, og ii) at foranstaltningen ikke må overlade et skøn til adressaterne, der skal gennemføre den, men at gennemførelsen skal ske helt automatisk og udelukkende i medfør af

43 — Jf. dom af 9.3.1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90 (herefter »TWD-dommen«), præmis 17 og 18). Denne sag vedrørte en beslutning fra Kommissionen rettet til en medlemsstat, som udtrykkeligt omhandlede modtageren af den individuelle støtte (TWD). Medlemsstaten havde meddelt denne modtager beslutningen.

44 — Jf. Pringle-dommens præmis 41 og den deri nævnte retspraksis.

45 — Jf. dom af 15.2.2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

46 — TWD-dommens præmis 16.

47 — Dom af 29.6.2010, E og F (C-550/09, EU:C:2010:382 (herefter »E og F-dommen«).

48 — E og F-dommen, præmis 49-52 og den deri nævnte retspraksis.

49 — Inuit I-dommen, præmis 70 og 71.

EU-reglerne uden anvendelse af andre mellemkommende regler[50]. Betingelsen om umiddelbar indvirkning kan kun gøres gældende af »andre personer end en beslutnings adressat […], hvis beslutningen rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en særlig faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten«[51].

66. Ved at udvide adgangen til Retten gennem tilføjelsen af et tredje led[52] søgte Lissabontraktaten at garantere effektiv domstolsbeskyttelse for fysiske eller juridiske personer, som, idet de ikke er individuelt berørt (og selv om de er umiddelbart berørt af den pågældende retsakt), ellers kun kunne opnå domstolsprøvelse af en regelfastsættende retsakt, for hvilken der ikke krævedes gennemførelsesforanstaltninger, ved at tilsidesætte dens bestemmelser og derefter inden for rammerne af en national sag påberåbe sig, at disse bestemmelser var ugyldige[53]. Det tredje led i artikel 263, stk. 4, TEUF skal således fortolkes på en måde, der sikrer denne højere grad af domstolsbeskyttelse. Det kan ikke forholde sig således, at personer nyder *mindre* beskyttelse end inden Lissabontraktatens ikrafttræden.

67. Hvordan bør TWD-undtagelsen derfor fortolkes nu, hvor adgangen til Unionens retsinstanser er blevet udvidet?

68. I Pringle-dommen bekræftede Domstolen, at TWD-undtagelsen stadig var relevant efter Lissabontraktatens ikrafttræden. Domstolen henviste til søgsmålskompetence i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF uden at skelne mellem de forskellige grundlag for sådan søgsmålskompetence[54]. Domstolen bemærkede, at det ikke fremgår, »at sagsøgeren i hovedsagen utvivlsomt var berettiget til at anlægge et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF til prøvelse af [en afgørelse om ændring af traktaterne] under artikel 263 TEUF«[55]. Under de foreliggende omstændigheder var dette en indlysende konklusion.

69. Der er efter min opfattelse ingen begrundelse for at fortolke TWD-undtagelsen på en anden måde i forbindelse med det tredje led end den måde, hvorpå den finder anvendelse på det første og det andet led, eller for at mene, at den ikke også bør finde anvendelse på det tredje led.

70. TWD-undtagelsens anvendelsesområde er meget begrænset. Hvis der er tvivl med hensyn til formaliteten, finder undtagelsen *ikke* anvendelse. Om der foreligger »tvivl« i en sag, er et spørgsmål, som skal kunne afgøres i praksis uden unødig kompleksitet, eftersom en advokat, der repræsenterer en person, med vished skal kunne rådgive sin klient om, hvilken klagevej han bør benytte. Han skal også kunne handle hurtigt, eftersom han skal være opmærksom på fristen på to måneder for at anlægge et søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF. Sagen må efter min opfattelse afhænge af retspraksis og den berørte persons stilling på det tidspunkt, hvor han skal afgøre, om han vil anlægge et direkte søgsmål.

50 — Jf. bl.a. dom af 5.5.1998, Glencore Grain mod Kommissionen (C-404/96 P, EU:C:1998:196, præmis 41), af 29.6.2004, Front national mod Parlamentet (C-486/01 P, EU:C:2004:394, præmis 34), af 10.9.2009, Kommissionen mod Ente per le Ville vesuviane og Ente per le Ville vesuviane mod Kommissionen (C-445/07 P og C-455/07 P, EU:C:2009:529, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis), og af 17.9.2015, Confederazione Cooperative Italiane m.fl. mod Anicav m.fl. (C-455/13 P, C-457/13 P and C-460/13 P, EU:C:2015:616, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

51 — Dom af 28.4.2015, T & L Sugars og Sidul Açúcares mod Kommissionen (C-456/13 P, EU:C:2015:284 (herefter »dom T & L Sugars«), præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

52 — Inuit I-dommen, præmis 55-57 (jf. også præmis 70 og 71).

53 — Dommen i sagen T & L Sugars, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis, og dom af 19.12.2013, Telefónica mod Kommissionen (C-274/12 P, EU:C:2013:852 (herefter »Telefónica-dommen«), præmis 27). Jf. også »Final report of the discussion circle on the Court of Justice«, CONV 636/03, punkt 21.

54 — Pringle-dommens præmis 41 og den deri nævnte retspraksis. Jf. også dom af 28.4.2016, Borealis Polyolefine m.fl. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 og C-391/14 til C-393/14, EU:C:2016:311, præmis 46-49 (ræsonnementet i denne sag antyder, at Domstolen implicit accepterede anvendelsen af TWD-undtagelsen med hensyn til det tredje led).

55 — Pringle-dommens præmis 42. Spørgsmålet var, om denne afgørelse var blevet eller burde være blevet vedtaget i overensstemmelse med den forenklede revisionsprocedure i artikel 48, stk. 6, TEU.

71. Hvis personen med rette var i tvivl om formaliteten med hensyn til et direkte søgsmål, finder TWD-undtagelsen ikke anvendelse – og Domstolen bør snarere tillade, at søgsmålet vedrørende gyldigheden anlægges via proceduren omhandlet i artikel 267 TEUF. Dette vil garantere effektiv domstolsbeskyttelse som krævet i chartrets artikel 47.

72. Denne konklusion giver også mening med hensyn til sagsbehandling: Det er ikke i EU-retsinstansernes interesse gennem en overdrevent bred anvendelse af TWD-undtagelsen at tilskynde til en flod af sikrende direkte søgsmål, som Retten hurtigt skal behandle og med sandsynlighed afvise. I stedet bør de nationale retter frasortere anfægtelser af gyldighed, som prima facie ikke er overbevisende.

73. Efter at have anvendt dette ræsonnement på den foreliggende sag har den forelæggende ret spurgt, om et søgsmål anlagt af A, B, C og D »utvivlsomt« ville kunne antages til realitetsbehandling. Af de ovennævnte grunde er dette netop denne test, der skal anvendes. Sagt på en anden måde vil A, B, C og D's beslutning om at anlægge deres sag ved en national ret i stedet for Unionens retsinstanser blive anset for berettiget, i) hvis det klart fremgår, at de ikke havde søgsmålskompetence på grundlag af artikel 263 TEUF, eller ii) hvis de med god grund nærede tvivl i denne henseende.

74. For så vidt som det er tvivlsomt, om A, B, C og D kunne have anfægtet gennemførelsesforordning nr. 610/2010 på grundlag af artikel 263, stk. 4, første eller andet led, TEUF, forekommer det klart, at Retten ville have afvist et sådant søgsmål. Ingen EU-retsakt er blevet rettet til A, B, C og D, og de var ikke utvivlsomt »direkte og individuelt berørt« af optagelsen i gennemførelsesforordning nr. 610/2010. Hvis en sagsøger ikke opfylder en af disse to betingelser, kan han ikke anfægte retsakten [56]. Der er ingen bestemmelser i gennemførelsesforordning nr. 610/2010, som gør det muligt at udpege A, B, C og D. Mens denne forordning kan vedrøre andre personer individuelt [57], udpeger den ikke, hvem der er medlem af eller på anden måde har forbindelse til de grupper og enheder, der er anført i forordningens bilag. A, B, C og D ville derfor ikke have været i stand til at påvise, at de var »individuelt« berørt.

75. Med hensyn til det tredje led havde A, B, C og D efter min opfattelse god grund til at være i tvivl med hensyn til formaliteten i forhold til et søgsmål med påstand om annullation af gennemførelsesforordning nr. 610/2010 på grundlag af dette led (»regelfastsættende retsakter, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger«).

76. Gennemførelsesforordning nr. 610/2010 er en regelfastsættende retsakt, dvs. en almengyldig retsakt, bortset fra en lovgivningsmæssig retsakt [58] (dvs. retsakter vedtaget gennem lovgivningsproceduren [59]). Den blev vedtaget på grundlag af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001, som bestemmer, at Rådet skal udarbejde, revidere og ændre med enstemmighed listen omhandlet i artikel 2, stk. 3, i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 1, stk. 4, 5 og 6, i fælles holdning 2001/931/FUSP. Denne procedure var ikke en lovgivningsprocedure. Gennemførelsesforordning nr. 610/2010 fandt også delvis anvendelse på en ikke nærmere specificeret gruppe af fysiske og juridiske personer [60]: Som følge af LTTE's optagelse på listen skal alle personer overholde forbuddene i artikel 2, stk. 1, litra b), og artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2580/2001 [61]. Selv om den berørte LTTE individuelt, var den tydeligvis en almengyldig retsakt i forhold til A, B, C og D [62].

56 — Inuit I-dommen, præmis 75 og 76.

57 — Eksempelvis de personer og enheder, der er nævnt på listen omhandlet i artikel 2, stk. 3.

58 — Inuit I-dommen, præmis 60.

59 — Artikel 289, stk. 3, TEUF.

60 — Jf. eksempelvis dom af 15.6.1993, Abertal m.fl. mod Kommissionen (C-213/91, EU:C:1993:238, præmis 19).

61 — Jf. ovenfor, punkt 36 og 37. Jf. også E og F-dommen, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis.

62 — Jf. i denne retning dom af 3.9.2008, Kadi and Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen (C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 241-244), og af 23.4.2013, Gbagbo m.fl. mod Rådet (C-478/11 P til C-482/11 P, EU:C:2013:258, præmis 56).

77. Det er derfor klart, at gennemførelsesforordning nr. 610/2010 berørte A, B, C og D. Var det utvivlsomt, at den berørte dem umiddelbart, og at den ikke omfattede gennemførelsesforanstaltninger?

78. Begrebet umiddelbart berørt har i det mindste delvist sit teoretiske grundlag i begrebet årsagsforbindelse. Der skal bestå en direkte årsagsforbindelse mellem den anfægtede retsakt og det påstående tab eller den påståede skade, der ligger til grund for anvendelsen af et retsmiddel [63]. De politiske grunde bag kravet er klare: Hvis en yderligere foranstaltning er påkrævet for at sikre den fulde virkning af den anfægtede retsakt, er det denne foranstaltning, som skal anfægtes ved retterne, og ikke den oprindelige retsakt.

79. I punkt 65 ovenfor beskrev jeg testen i den form, hvori Domstolen har anvendt den i sin senere praksis for at afgøre, om der er tale om umiddelbar berøring. Det er imidlertid ikke den eneste variant, der findes i retspraksis. I sin dom i Les Verts-sagen fastslog Domstolen, at en foranstaltning opfyldte testen, hvis de omhandlede foranstaltninger udgjorde en fuldstændig regulering, som var tilstrækkelig i sig selv, »og som ikke nødvendig[gjorde] nogen gennemførelsesbestemmelser« [64]. Denne variant er gengivet i næsten tilsvarende form i det tredje led. Selv om anvendelsen af ordet »og« angiveligt er tautologisk, er hensigten klar. For at fastlægge, om en foranstaltning umiddelbart berører en sagsøger i A, B, C og D's situation, skal det afgøres, om den omfatter gennemførelsesforanstaltninger [65].

80. Den forelæggende ret har bemærket, at det efter dens opfattelse er vanskeligt at udlede præcise retningslinjer af Domstolens seneste praksis vedrørende den nøjagtige betydning og anvendelse af udtrykket »gennemførelsesforanstaltninger« i den foreliggende sag. Det er ganske vist korrekt, at retspraksis ikke søger at definere dette udtryk, men der er efter min opfattelse imidlertid to elementer, hvorfra visse retningslinjer kan udledes.

81. Domstolen fastslog for det første i sin dom i T & L Sugars-sagen, som omhandlede nationale foranstaltninger, der var nødvendige for at gennemføre to gennemførelsesforordninger fra Kommissionen, at den præcise art af disse foranstaltninger ikke have nogen betydning for deres kvalitet som »gennemførelsesforanstaltninger«. Domstolen bemærkede videre, at denne konklusion ikke blev draget i tvivl af deres angiveligt mekaniske art. Testen er snarere, om EU-foranstaltningerne kun har retlige virkninger i forhold til sagsøgeren gennem de af (i den nævnte sag) de nationale myndigheder vedtagne retsakter: I så fald udgør disse retsakter gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i det tredje led [66].

82. Domstolen fastslog for det andet i Telefónica-dommen, at der med henblik på spørgsmålet, om en regelfastsættende retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger, skal tages udgangspunkt i situationen for den berørte person. Det er irrelevant, om den omhandlede retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger med hensyn til andre retsundergivne, og der bør udelukkende tages udgangspunkt i søgsmålets genstand [67].

83. Spørgsmålet skal derfor besvares alene med hensyn til A, B, C og D med udgangspunkt i genstanden for deres søgsmål ved den nationale ret, dvs. gennemførelsesforordning nr. 610/2010 og i medfør af den klare forbindelse mellem de to forordninger forordning nr. 2580/2001.

63 — Jf. i denne retning dom af 11.7.1984, Commune de Differdange m.fl. mod Kommissionen (222/83, EU:C:1984:266, præmis 10-12).

64 — Dom af 23.4.1986, Les Verts mod Parlamentet (294/83, EU:C:1986:166, præmis 31).

65 — Jf. i denne henseende Telefónica-dommens præmis 27-29.

66 — Jf. præmis 40-42. Den omtvistede mekanisme er beskrevet i dommens præmis 3, som gengiver præmis 39-45 i Rettens appellerede dom. T & L hævdede, at den eneste rolle, som medlemsstaterne var overladt, blot var som »postkasse« (præmis 18). Kommissionen gjorde gældende, at de omhandlede nationale foranstaltninger var vigtige og nødvendige (præmis 24).

67 — Jf. præmis 30 og 31.

84. Når ovennævnte overføres til A, B, C og D's situation i hovedsagen, kan det da siges, at A, B, C og D var »umiddelbart berørt af« forordning nr. 2580/2001, sammenholdt med gennemførelsesforordning nr. 610/2010? De var tydeligvis ikke specifikt berørt, eftersom deres navne ikke var opført på listen omhandlet i artikel 2, stk. 3[68]. Det kan dog i det mindste hævdes, at de var berørt i den forstand, at optagelsen af en part på denne liste betyder, at ingen personer, som er underlagt EU-retten, må indsamle eller stille midler til rådighed for dem. En sådan konklusion ville ikke nødvendigvis være uforenelig med retten eller retspraksis. Det kan på dette grundlag hævdes, at de burde have anfægtet gennemførelsesforordning nr. 610/2010 direkte ved Retten i henhold til artikel 263, tredje led, TEUF. Problemet med en sådan tilgang er, at (for så vidt som det kan udledes af de foreliggende omstændigheder) A, B, C og D først fik kendskab til, at deres midler var blevet indefrosset på grundlag af listen omhandlet i artikel 2, stk. 3, da de blev nævnt i ministerens bekendtgørelser om udpegelse. Indtil dette tidspunkt havde der ikke været nogen konsekvenser for dem, og der var følgelig intet, som de måtte ønske at anfægte. Jeg kan derfor ikke sige, at de »utvivlsomt« havde ret til at anlægge sag ved Retten på dette grundlag.

85. Kan det subsidiært – som den forelæggende ret har anført – gøres gældende, at gennemførelsesforanstaltninger netop er påkrævet, idet artikel 9 i forordning nr. 2580/2001 bestemmer, at medlemsstaterne skal fastsætte, hvilke sanktioner der skal pålægges i tilfælde af overtrædelse af forordningens bestemmelser? Situationen ville i så fald være klar: Det kunne ikke kræves, at A, B, C og D anlagde sag ved Retten. De ville faktisk ikke på noget grundlag have søgsmålskompetence. Et sådant argument ville afspejle retsaktens tekst, men ikke, i det mindste angiveligt, retspraksis nævnt i punkt 82 ovenfor, som anfører, at der skal tages udgangspunkt i sagens specifikke omstændigheder og ikke de generelle omstændigheder. I den foreliggende sag er det ikke spørgsmålet om sanktioner, som A, B, C og D søger at anfægte i deres søgsmål ved de nationale retter. Det er i stedet deres medtagelse i en afgørelse vedtaget i henhold til sanctieregeling 2007. Jeg kan igen ikke sige, at sagen er utvivlsom.

86. Hvilken stilling har sanctieregeling 2007 da selv? Ifølge den forelæggende ret blev artikel 2 i sanctieregeling 2007 vedtaget for at gennemføre resolution 1373(2001), og den henviser ikke til forordning nr. 2580/2001, fælles holdning 2001/931 eller andre retsakter om optagelse af personer eller grupper på listen omhandlet i artikel 2, stk. 3. Den forelæggende ret har i forelæggelsesafgørelsen imidlertid anført, at ministerens bekendtgørelser om udpegelse udtrykkeligt hviler på den præmis, at LTTE er en terrorgruppe, fordi den er optaget på listen omhandlet i artikel 2, stk. 3, og på det forhold, at der var indledt en straffesag mod A, B, C og D på grundlag af bl.a. deres påståede overtrædelse af artikel 2, stk. 1 og 2, og artikel 3 i forordning nr. 2580/2001[69]. Kan det på dette grundlag siges, at sanctieregeling 2007 og de bekendtgørelser, der hviler på den, udgør en gennemførelsesforanstaltning for så vidt angår artikel 263 TEUF? Sagt neutralt er sagen efter min opfattelse igen uklar og derfor ikke utvivlsom.

87. Undersøgelsen af retten og en stor del af dens anvendelse handler om sikkerhed. Dette er det mål, som retten søger at opnå, eftersom det skal være klart for de retsundergivne, hvilke rettigheder og forpligtelser de har. Ved at anvende udtrykket »utvivlsomt« i sin praksis har Domstolen imidlertid anerkendt det forhold, at dette ideal ikke altid kan opnås. TWD-undtagelsen finder af hensyn til retssikkerheden netop (og udelukkende) anvendelse i situationer, hvor det *er* utvivlsomt, at den pågældende person ville have søgsmålskompetence til at anlægge sag ved Retten. Den foreliggende sag er efter min opfattelse ikke en sådan sag. Det følger heraf, at TWD-undtagelsen ikke finder anvendelse.

68 — Det bør bemærkes, at Domstolen i sin dom i sagen T & L Sugars fastslog, at appellanternes retsstilling ikke var direkte berørt af retsakterne, som ikke berørte dem umiddelbart, eftersom de ikke specifikt var en del af de parter, der var underlagt de omhandlede retsakter (appellanterne var virksomheder, som er beskæftiget med raffinering af rørsukker, og retsakterne omhandlede sukkerproducenter) (jf. præmis 37).

69 — Jf. punkt 45 ovenfor.

88. Som var på det første spørgsmål konkluderer jeg følgelig, at A, B, C og D ikke utvivlsomt ville have søgsmålskompetence til at anfægte gyldigheden af gennemførelsesforordning nr. 610/2010, for så vidt som denne forordning berørte LTTE. Det følger heraf, at A, B, C og D med rette har rejst spørgsmålet om denne forordnings gyldighed ved den nationale ret og anmodet om en præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF.

Fortolkning af fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001 (det andet til det femte spørgsmål)

Domstolens kompetence til at fortolke fælles holdning 2001/931

89. Der spørges først, om Domstolen har kompetence til at fortolke fælles holdning 2001/931, som er en FUSP-retsakt. Artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU udelukker principielt Domstolens kompetence på dette område, bortset fra dens kompetence til at kontrollere overholdelsen af artikel 40 TEU[70] og prøve lovligheden af visse afgørelser; jf. artikel 275, stk. 2, TEUF. Artikel 275 TEUF bestemmer navnlig, at Domstolen har kompetence til at »træffe afgørelse i sager anlagt på de betingelser, der fremgår af artikel 263, stk. 4, [TEUF], vedrørende prøvelsen af lovligheden af afgørelser om restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer vedtaget af Rådet på grundlag af afsnit V, kapitel 2, i traktaten om Den Europæiske Union«, som f.eks. de FUSP-retsakter, der klassificerede LTTE som en terrorgruppe eller -organisation[71].

90. Dette omfatter ikke prima facie fortolkning eller prøvelse af lovligheden af sådanne retsakter i en præjudiciel afgørelse. Jeg tilslutter mig imidlertid generaladvokat Wathelets holdning i hans nylige forslag til afgørelse i Rosneft-sagen, hvorefter den prøvelse af lovligheden, som der henvises til i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU – i det fuldstændige retsmiddel- og proceduresystem, som har til formål at sikre kontrollen med lovligheden af Unionens retsakter – ikke kun omfatter annullationssøgsmål, men også ordningen med præjudiciel forelæggelse[72]. Den EU-retlige retsorden, som bygger på retsstatsprincippet[73], skal inden for rammerne af EU-retten sikre adgang til effektive retsmidler, som nu er garanteret ved chartrets artikel 47, stk. 1. Præjudicielle afgørelser i sager vedrørende gyldighed spiller en afgørende rolle i denne henseende for personer, der som sagsøgerne i hovedsagen kan blive ramt af de skadelige følger af FUSP-foranstaltninger, som ikke umiddelbart er rettet til dem, og som derfor i princippet ikke er berettiget til at nedlægge påstand om annullation af disse foranstaltninger ved Unionens retsinstanser på grundlag af artikel 275, stk. 2, TEUF. Som generaladvokat Wathelet har anført, omfatter Domstolens kompetence til at prøve lovligheden af restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer vedtaget af Rådet på grundlag af afsnit V, kapitel 2, TEU, inden for rammerne af en præjudiciel afgørelse, nødvendigvis også kompetencen til at fortolke sådanne retsakter[74].

91. Med hensyn til den foreliggende sag blev LTTE først anset for en terrorgruppe eller -organisation i henhold til fælles holdning 2001/931, da fælles holdning 2006/380 trådte i kraft. Fælles holdning 2006/380 ajourførte imidlertid blot listen over de personer, grupper og enheder, som er omfattet af restriktive foranstaltninger i henhold til fælles holdning 2001/931. Fælles holdning 2001/931, som ændret ved fælles holdning 2006/380, er derfor efter min opfattelse en afgørelse »om restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer vedtaget af Rådet på grundlag af afsnit V, kapitel 2, i [TEU]« som omhandlet i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 2, TEUF. Domstolen har følgelig kompetence til at besvare det andet spørgsmål, for så vidt som det omhandler fortolkning af fælles holdning 2001/931 i tillæg til forordning nr. 2580/2001.

70 — Denne bestemmelse, som vedrører forholdet mellem FUSP og andre EU-kompetencer, er ikke relevant i den foreliggende sag.

71 — Jf. punkt 42 i dette forslag til afgørelse.

72 — Generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, punkt 38 og 62-66).

73 — Artikel 21, stk. 1, TEU.

74 — Generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, punkt 73-76).

Begrebet »terrorhandling« i fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001

92. Begrebet »terrorhandling« i artikel 1 i fælles holdning 2001/931 og artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 skal fortolkes på grundlag af disse bestemmelsers ordlyd, mål og sammenhæng. Udtrykkets oprindelse kan også give oplysninger, som er relevant for dets fortolkning [75].

93. LTTE er optaget på listen omhandlet i artikel 2, stk. 3, med den begrundelse, at organisationen har udført handlinger, der defineres som »terrorhandlinger« i forordning nr. 2580/2001, som selv henviser til definitionen i artikel 1, stk. 3, i fælles holdning 2001/931 [76]. Der er intet i nogen af EU-retsakternes ordlyd, som antyder, at begrebet ikke omhandler handlinger, der er begået under en væbnet konflikt, og som er omfattet af den humanitære folkeret.

94. Målene i fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001 understøtter heller ikke en sådan fortolkning. Disse retsakter forfølger i det væsentlige et forebyggende mål: De tager sigte mod at bekæmpe terrorisme ved at afskære den fra sine finansielle ressourcer ved at indefryse midler og økonomiske ressourcer, der tilhører personer eller enheder, der mistænkes for at være impliceret i aktiviteter, som har tilknytning hertil [77]. Beskyttelse af disse mål er lige så vigtig, når handlinger begås under væbnede konflikter, som under andre omstændigheder.

95. En særskilt fortolkning af fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001 viser følgelig, at der bør anlægges en bred fortolkning af begrebet »terrorhandlinger«. Afhænger en sådan fortolkning af den retlige og folkeretlige sammenhæng for denne?

Rammeafgørelse 2002/475

96. Den forelæggende ret har med det andet spørgsmål, litra a), specifikt spurgt, om 11. betragtning til rammeafgørelse 2002/475 er relevant for fortolkningen af begrebet »terrorhandling« i fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001. Har det forhold, at denne betragtning angiveligt udelukker handlinger begået af væbnede styrker under væbnede konflikter fra rammeafgørelsens anvendelsesområde [78], betydning for anvendelsesområdet for denne fælles holdning og forordning?

97. Svaret på dette spørgsmål er efter min opfattelse »nej«.

98. Rammeafgørelse 2002/475 harmoniserer medlemsstaternes straffelov og sigter mod en tilnærmelse af definitionen af »terrorhandlinger« i alle medlemsstaterne [79]. Dens anvendelsesområde og mål adskiller sig således fra anvendelsesområdet for og målene med fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001, som vedrører forebyggende foranstaltninger mod terror og ikke sigter mod at ledsage eller støtte nationale strafferetlige procedurer [80]. 11. betragtnings ordlyd (navnlig udtrykket »[d]enne rammeafgørelse fastsætter ikke«) viser i sig selv klart, som Kommissionen har anført, at betragtningen alene har til formål at præcisere, at rammeafgørelse 2002/475 ikke omhandler »aktiviteter«, som væbnede styrker udfører under væbnede konflikter. 11. betragtning til rammeafgørelse 2002/475 giver derfor ingen vejledning med hensyn til betydningen af »terrorhandling« i fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001 [81]. Denne holdning er under alle omstændigheder i overensstemmelse med fast retspraksis, hvorefter præamblen til en EU-retsakt ikke er retligt bindende og derfor hverken kan

75 — Jf. Inuit I-dommen, præmis 50, og Pringle-dommen, præmis 135.

76 — Artikel 1, stk. 4, i forordning nr. 2580/2001.

77 — Jf. dom af 15.11.2012, Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa (C-539/10 P og C-550/10 P, EU:C:2012:711 (herefter »Al-Aqsa-dommen«), præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).

78 — Jf. punkt 40 ovenfor.

79 — Sjette betragtning til rammeafgørelse 2002/475 (jf. også artikel 1, stk. 1).

80 — Jf. Al-Aqsa-dommens præmis 67 og den deri nævnte retspraksis.

81 — Jf. i denne retning dom af 16.10.2014, LTTE mod Rådet (T-208/11 and T-508/11, EU:T:2014:885, præmis 73). Som allerede nævnt er dette punkt ikke blevet appelleret af Rådet (jf. punkt 51 ovenfor).

påberåbes til støtte for at fravige bestemmelserne i den pågældende retsakt eller til støtte for en fortolkning af disse bestemmelser, der er i åbenbar strid med deres ordlyd [82]. 11. betragtning henviser ikke specifikt til en bestemmelse i den dispositive del af rammeafgørelse 2002/475 og kan derfor under ingen omstændigheder have betydning for fortolkningen af andre EU-retsakter.

Fortolkning i overensstemmelse med folkeretten

99. Det er følgelig stadig nødvendigt at tage hensyn til artikel 3, stk. 5, TEU, hvorefter Unionen skal bidrage til nøje overholdelse og udvikling af folkeretten. Når Unionen vedtager en retsakt, skal den derfor overholde folkeretten, herunder den folkeretlige sædvaneret, som er bindende for Unionens institutioner [83].

100. Det er endvidere fast retspraksis, at EU-retlige forskrifter i videst muligt omfang skal fortolkes i lyset af international ret [84]. Selv om Domstolen navnlig har anvendt dette krav på aftaler, som er formelt bindende for Unionen [85], er kravet mere vidtrækkende. I sin dom i sagen Poulsen og Diva Navigation fastslog Domstolen, at »[Den Europæiske Union] skal udøve sine beføjelser under overholdelse af folkeretten, og at [den EU-retlige bestemmelse, der var omhandlet i denne sag], skal fortolkes og dens anvendelsesområde afgrænses i lyset af de relevante internationale havretlige regler« [86]. Domstolen gik et skridt videre i sin dom i Intertanko-sagen [87]. Domstolen fastslog i den nævnte dom, at det forhold, at en international aftale er bindende for alle medlemsstater, men ikke EU, »kan […] få betydning for fortolkningen […] af [bestemmelserne] i afledt ret«, selv om aftalen ikke kodificerer regler i den folkeretlige sædvaneret, og at det tilkommer Domstolen at fortolke disse bestemmelser »under hensyntagen til« den pågældende aftale [88]. Domstolen begrundede dette med »det sædvaneretlige princip om god tro« og princippet om loyalt samarbejde i den nuværende artikel 4, stk. 3, TEU. Målet er så vidt muligt at undgå, at EU-retten fortolkes på en måde, som gør det umuligt for medlemsstaterne at opfylde deres folkeretlige forpligtelser.

101. Det skal følgelig først undersøges, om fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001 kan fortolkes på en måde, der er i overensstemmelse de relevante folkeretlige regler. Hvis svaret er »ja«, er det ikke nødvendigt at fastslå, om disse regler er blandt de regler, som Domstolen kan lægge til grund for sin prøvelse af lovligheden af retsakter vedtaget af EU-institutionerne [89].

102. Der skal sondres mellem reglerne i den humanitære folkeret på den ene side og de folkeretlige regler, som omhandler bekæmpelse af terrorisme og gidseltagning, på den anden side. Jeg vil i dette forslag til afgørelse kun undersøge de folkeretlige kilder, som er nævnt i forelæggelsesafgørelsen eller i parternes indlæg.

82 — Jf. eksempelvis dom af 11.4.2013, Della Rocca (C-290/12, EU:C:2013:235, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

83 — Jf. i denne retning dom af 21.12.2011, Air Transport Association of America m.fl. (C-366/10, EU:C:2011:864, præmis 101 og den deri nævnte retspraksis).

84 — Jf. f.eks. dom af 15.3.2012, SCF Consorzio Fonografici (C-135/10, EU:C:2012:140, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis). Jf. også generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Diakite (C-285/12, EU:C:2013:500, punkt 23 og 24).

85 — Jf. f.eks. dom af 10.9.1996, Kommissionen mod Tyskland (C-61/94, EU:C:1996:313, præmis 52-58), og af 1.4.2004, Bellio F.lli (C-286/02, EU:C:2004:212, præmis 33).

86 — Dom af 24.11.1992, Poulsen og Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, præmis 9). Jf. f.eks. også dom af 15.1.2015, Evans (C-179/13, EU:C:2015:12, præmis 35).

87 — Dom af 3.6.2008, The International Association of Independent Tanker Owners m.fl. (C-308/06, EU:C:2008:312).

88 — Præmis 52.

89 — Prøvelse af gyldigheden af afledt EU-retsakt på grundlag af folkeretten (enten internationale aftaler eller regler i den folkeretlige sædvaneret) sker stadig kun undtagelsesvis, da en sådan prøvelse er underlagt meget strenge betingelser. Med hensyn til internationale aftaler, jf. senest dom af 4.2.2016, C & J Clark International (C-659/13 og C-34/14, EU:C:2016:74, præmis 84). Med hensyn til regler i den folkeretlige sædvaneret, jf. dom af 21.12.2011, Air Transport Association of America m.fl. (C-366/10, EU:C:2011:864, præmis 101, 102 og 107).

– Den humanitære folkeret

103. Med hensyn til først den humanitære folkeret kan Domstolen antage, at Genèvekonventionerne og deres tillægsprotokoller er relevante, eftersom LTTE og Sri Lankas regering var involveret i en væbnet konflikt på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen. Alle medlemsstater er desuden parter i disse konventioner og protokoller [90]. Domstolen har følgelig pligt til at tage disse i betragtning ved fortolkningen af fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001, uanset om disse konventioner og protokoller kodificerer regler i den folkeretlige sædvaneret [91].

104. Jeg er uenig i sagsøgernes anbringende i hovedsagen om, at de angreb og kidnapninger, som LTTE udførte i perioden 2005-2009, i henhold til den humanitære folkeret ikke kunne anses for »terrorhandlinger«, idet LTTE var en ikke-statslig væbnet styrke, som deltog i en ikke-international væbnet konflikt i Sri Lanka. Genèvekonventionernes fælles artikel 3, som specifikt omhandler ikke-internationale konflikter, forbyder for det første til enhver tid og på ethvert sted vold mod liv og legeme, i særdeleshed mord under enhver form, og udtagelse af gidsler, når der er tale om »personer, der ikke deltager aktivt i fjendtlighederne, herunder medlemmer af de væbnede styrker, som har nedlagt våbnene, og personer, der er gjort ukampdygtige som følge af sygdom, sår, tilbageholdelse eller en hvilken som helst anden omstændighed« [92]. Selv om det er underforstået, forbyder denne bestemmelse klart terrorhandlinger, som kan have sådanne konsekvenser [93].

105. Artikel 4, stk. 2, litra d), i protokol II er mere udtrykkelig, idet den anfører, at deltagere i en ikke-international væbnet konflikt til enhver tid og på et hvilket som helst sted ikke må begå terrorhandlinger mod personer, som ikke tager direkte del i, eller som er ophørt med at tage del i fjendtligheder [94]. De må heller ikke i henhold til artikel 13, stk. 2, i protokol II begå voldshandlinger eller fremsætte trusler om vold, hvis primære formål er at sprede terror blandt civilbefolkningen.

106. Protokol I finder primært anvendelse på internationale væbnede konflikter [95] og er derfor ikke umiddelbart relevant for den foreliggende sag. Selv om denne protokol fandt anvendelse på konflikten mellem Sri Lankas regering og LTTE [96], ville konklusionen være den samme, eftersom protokol I også forbyder »voldshandlinger eller trusler om vold, hvis primære formål er at sprede terror blandt civilbefolkningen« [97]. Den humanitære folkeret »*prohibits acts of terror in both international and non-international armed conflict, irrespective of whether they are committed by state or non-state parties*« [98].

107. Hvordan forholder det sig med hensyn til handlinger, der er rettet mod personer, som deltager aktivt i en væbnet konflikt, eller mod militære mål, som ikke spreder terror blandt civilbefolkningen? Kombattanter i en international væbnet konflikt har ret til at deltage direkte i fjendtligheder og nyder derfor immunitet med hensyn til deres handlinger som krigsførende, såfremt de overholder den humanitære folkeret. Deltagere i en ikke-international væbnet konflikt har derimod ikke immunitet, selv om deres handlinger er i overensstemmelse med Genèvekonventionernes fælles artikel 3 og

90 — Jf. punkt 4 ovenfor.

91 — Jf. punkt 100 ovenfor og den deri nævnte retspraksis.

92 — Fælles artikel 3, stk. 1, litra a) og b). I sin dom af 27.6.1986 i sagen Nicaragua mod De Forenede Stater fastslog Den Internationale Domstol, at bestemmelserne i fælles artikel 3 »*constitute a minimum yardstick, in addition to the more elaborate rules which are also to apply to international conflicts*« og som afspejler »*elementary considerations of humanity*« (ICJ Reports, 1984, s. 392, præmis 218).

93 — Jf. i denne henseende H.-P. Gasser, »*Acts of terror, »terrorism« and international humanitarian law*«, International Review of the Red Cross, 2002, s. 560.

94 — Med hensyn til internationale væbnede konflikter, jf. artikel 51, stk. 2, i protokol I og artikel 33, stk. 1, i den fjerde Genèvekonvention.

95 — Jf. artikel 1, stk. 3, som henviser til Genèvekonventionernes fælles artikel 2.

96 — Dette ville være tilfældet, hvis konflikten var en væbnet konflikt, hvorunder »folk [kæmpede] mod koloniherredømme og fremmedbesættelse og imod racistiske regimer i udøvelsen af deres ret til selvbestemmelse« (artikel 1, stk. 4, i protokol I).

97 — Artikel 51, stk. 2, i protokol I.

98 — T. Pfanner, »*Scope of Application, Perpetrators of Terror, and International Humanitarian Law*«, i: Fernández-Sánchez (red.), *International Legal Dimensions of Terrorism* (Martinus Nijhoff Publishers, 2009), s. 289.

artikel 4, stk. 2, litra d), og artikel 13, stk. 2, i protokol II [99]. En soldat i en ikke-statslig væbnet styrke, som uden at overtræde den humanitære folkeret har dræbt en fjendtlig kombattant, som tilhørte regeringsstyrkerne i en ikke-international konflikt, kan f.eks. retsforfølges for mord. Dette følger af principperne om suverænitet og ikke-indgriben i nationale anliggender [100]. Deltagere i en ikke-international konflikt kan således ikke undslippe repressive eller forebyggende foranstaltninger, som en stat finder hensigtsmæssige i den pågældende situation [101], såfremt den har kompetence til at pålægge sådanne foranstaltninger og overholder de gældende konventioner om bekæmpelse af terrorisme og andre folkeretlige regler, som er bindende for den [102].

108. Det er blevet hævdet, at betegnelsen af handlinger, der begås af deltagere i en ikke-international væbnet konflikt, som »terroristiske« kan mindske deres incitament til at overholde den humanitære folkeret, idet sådanne deltagere vil have begrænset grund til at overholde (navnlig) Genèvekonventionernes fælles artikel 3 og artikel 4, stk. 2, litra d), og artikel 13, stk. 2, i protokol II, hvis en sådan overholdelse i sidste ende ikke belønnes i forhold til strafferetligt ansvar [103].

109. Den beskyttelse, der gives af artikel 6, stk. 5, i protokol II, er ganske vist forholdsvis svag: Denne bestemmelse er alene udformet i programmatiske vendinger [104] (»[…] skal søge at give videst mulig amnesti […]«) og tilbyder ingen tilskyndelse svarende til »kombattanternes« immunitet, hvis de overholder den humanitære folkeret under fjendtlighederne [105]. Det forhold, at den humanitære folkeret ikke pålægger immunitet, kan underminere effektiviteten af denne ret og øge dens håndhævelsesomkostninger. Denne (angiveligt) knap så optimale situation for folkeretten er imidlertid ikke af en sådan karakter, at den kan ændre den humanitære folkeret i dens nuværende form [106].

110. Selv om det antages, at begrebet »terrorhandling« har en snævrere betydning inden for rammerne af en ikke-international væbnet konflikt end i fredstid, har sagsøgerne i hovedsagen under alle omstændigheder hverken påvist eller hævdet, at de angreb og kidnapninger, som var årsagen til LTTE's optagelse på listen omhandlet i artikel 2, stk. 3, ikke helt eller delvist udgør overtrædelser af den humanitære folkeret. Det er navnlig ikke gjort gældende, at ingen af disse handlinger var rettet mod civile eller andre personer, som ikke deltog aktivt i fjendtlighederne mellem LTTE og Sri Lankas regering. Sagsøgerne i hovedsagen har snarere anført, at LTTE's aktiviteter, eftersom LTTE har været involveret i en ikke-international væbnet konflikt som omhandlet i den humanitære folkeret, under ingen omstændigheder kunne anses for »terroristiske« [107]. Af de grunde, som jeg har forklaret, må dette afvises.

99 — Alle myndigheder, der har magten, skal søge at give videst mulig amnesti til disse deltagere ved fjendtlighedernes ophør (artikel 6, stk. 5, i protokol II). »In non-international armed conflict, combatant and prisoner of war status are not provided for, because States are not willing to grant members of armed opposition groups immunity from prosecution under domestic law for taking up arms« (ICRC, »The relevance of IHL in the context of terrorism«, www.icrc.org/eng/resources/documents/faq/terrorism-ihl-210705.htm, hentet den 4.7.2016).

100 — Artikel 3, stk. 1, i protokol II bestemmer, at »[i]ntet i denne protokol skal kunne påberåbes med henblik på at anfægte en stats suverænitet eller regeringens ansvar for ved alle lovlige midler at opretholde eller genoprette lov og orden i staten eller til at forsvare statens nationale enhed og territoriale uafhængighed«.

101 — Disse foranstaltninger kan omhandler handlinger, som staten anser for terrorisme, men ikke kun sådanne handlinger (højforræderi eller spionage kan f.eks. også være omfattet).

102 — Jf. også 2016 ICRC Commentary, Common Article 3, afsnit 514, og punkt 111-121 nedenfor.

103 — Jf. bl.a. J. Pejic, »*Terrorist Acts and Groups*: *A Role for International Law*?«, *British Yearbook of International Law*, 2004, s. 75-76, og M. Sassóli, »Terrorism and War«, *Journal of International Criminal Justice*, 2006, s. 970. Som Sassóli bemærker, »*if every act committed against state forces is »terrorist«, as some suggest, this weakens [international humanitarian law] and the willingness of armed groups to comply with IHL*«. Jf. M. Sassóli, »*The Role of Human Rights and International Humanitarian Law in New Types of Armed Conflicts*«, i: Ben-Naftali, O. (red.), *International Humanitarian law and International Human Rights Law* (Oxford, OUP 2011, s. 37).

104 — Med dette udtryk mener jeg, at bestemmelsen blot fastsætter mål og derfor ikke har til formål at skabe rettigheder eller forpligtelser for enkeltpersoner.

105 — Diplomatkonferencen, som vedtog protokol II, forkastede forslaget fra Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC) om at kræve, at domstole i tilfælde af retsforfølgelse af deltagere i en ikke-international væbnet konflikt, i videst mulige omfang skulle tage hensyn til, om den tiltalte havde overholdt bestemmelserne i protokol II. Jf. ICRC, Draft Additional Protocols to the Geneva Conventions af 12.8.1949, Commentary, Genève, 1973, s. 141 (artikel 10, stk. 5).

106 — Jf. punkt 107.

107 — Omvendt kunne de (i teorien) anses for krigsforbrydelser. Sagsøgerne i hovedsagen har også kortfattet udtrykt tvivl med hensyn til, om LTTE effektivt var ansvarlig for disse angreb og kidnapninger. De har imidlertid ikke fremlagt et specifikt element, som kan så tvivl om Rådets holdning.

– Folkeretten om bekæmpelse af terror og gidseltagning

111. Med hensyn til folkeretten om bekæmpelse af terror vil jeg først bemærke, at konventionen til bekæmpelse af nuklear terrorisme, som er nævnt i forelæggelsesafgørelsen, ikke umiddelbart er relevant for hovedsagen. Jeg vil derfor ikke tage den i betragtning i det følgende. Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme er desuden ikke bindende for Den Europæiske Union. Endvidere har ikke alle Unionens medlemsstater ratificeret den. Denne konvention er derfor ikke en del af de internationale regler, som Domstolen bør lægge til grund for sin fortolkning af fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001.

112. Fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001 gennemfører resolution 1373(2001) [108]. Selv om Den Europæiske Union ikke selv er medlem af De Forenede Nationer, har Domstolen fastslået, at Den Europæiske Union bør »tillægge den omstændighed en særlig betydning, at Sikkerhedsrådets vedtagelse af resolutioner i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, i overensstemmelse med artikel 24 i denne pagt udgør udøvelsen af det overordnede ansvar, som dette internationale organ er tillagt for at opretholde fred og sikkerhed på verdensplan, et ansvar, som inden for rammerne af nævnte kapitel VII indbefatter beføjelsen til at fastslå, hvad der udgør en trussel mod international fred og sikkerhed, samt træffe de nødvendige foranstaltninger for at opretholde eller genoprette international fred og sikkerhed« [109]. Domstolen skal derfor så vidt muligt fortolke fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001 i overensstemmelse med resolution 1373(2001). Denne resolution definerer imidlertid ikke »terrorhandling« og begrænser ikke rækkevidden heraf i lyset af den humanitære folkeret.

113. Konventionen til bekæmpelse af terrorbombninger er bindende for alle medlemsstater. I betragtning af de forhold, som foranledigede Rådet til at optage LTTE på listen omhandlet i artikel 2, stk. 3, som henviser til »angreb« begået af LTTE [110], kan denne konvention være relevant for hovedsagen. Konventionen til bekæmpelse af terrorbombninger skal derfor tages i betragtning ved fortolkningen af fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001 [111].

114. Konventionen til bekæmpelse af terrorbombninger omfatter ikke væbnede styrkers aktiviteter under en væbnet konflikt, som er omfattet af den humanitære folkeret [112]. Dette betyder imidlertid ikke, at sådanne handlinger ikke kan anses for »terrorhandlinger« som omhandlet i den humanitære folkeret. Denne konklusion underbygges af den sidste betragtning til konventionen til bekæmpelse af terrorbombninger, som præciserer, at udelukkelsen af visse handlinger fra konventionens anvendelsesområde ikke tillader eller på anden måde lovliggør ellers ulovlige handlinger eller er til hinder for retsforfølgelse i henhold til andre love. Denne betragtning bekræfter, hvad Rådet korrekt har betegnet som den supplerende karakter af den humanitære folkerets regler undersøgt ovenfor i forhold til visse internationale regler om bekæmpelse af terror.

108 — Jf. punkt 34 ovenfor.

109 — Dom af 3.9.2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen (C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 294).

110 — Jf. punkt 48 ovenfor.

111 — Jf. punkt 100 ovenfor og den deri nævnte retspraksis.

112 — Artikel 19, stk. 2.

115. Et tilsvarende ræsonnement gælder for den internationale konvention imod gidseltagning, som også er relevant for den foreliggende sag [113]. Selv om denne konvention ikke formelt er bindende for Den Europæiske Union, er alle medlemsstaterne parter i den. Artikel 12 i den internationale konvention imod gidseltagning har alene til formål at præcisere konventionens materielle anvendelsesområde. Denne bestemmelse har derfor ingen betydning for forebyggelse og bekæmpelse af gidselstagning, som finder sted under væbnede konflikter, og som derfor er omfattet af den humanitære folkeret [114]. Disse forskellige sæt af internationale regler supplerer igen hinanden.

116. Som Kommissionen har bekræftet i retsmødet, er medlemsstaternes foranstaltninger i henhold til fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001 i princippet omfattet af anvendelsesområdet for konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme. Disse EU-retsakter har netop til formål at bekæmpe international terrorisme gennem specifikke finansielle foranstaltninger, der er målrettet mod personer, grupper og enheder, som er involveret i terrorhandlinger. Konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme er desuden bindende for alle medlemsstaterne. Domstolen bør derfor så vidt muligt fortolke fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001 på en sådan måde, at alle medlemsstaterne ikke risikerer at komme i en situation, hvor de tilsidesætter deres forpligtelser i medfør af denne konvention.

117. Konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme er imidlertid på ingen måde til hinder for at anse handlinger, der begås af ikke-statslige væbnede styrker under ikke-internationale konflikter, for »terrorhandlinger«.

118. Som Retten fastslog i sin dom af 16. oktober 2014 i sagen LTTE mod Rådet [115], retter artikel 2, stk. 1, litra b), i konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme sig udtrykkeligt mod begåelsen af »terrorhandlinger« under en væbnet konflikt i konventionens forstand, såfremt to betingelser er opfyldt: i) Handlingen skal have til formål at forårsage død eller alvorlig personskade, og ii) formålet med handlingen, henset til handlingens karakter eller sammenhæng, skal være at skræmme en befolkning eller tvinge en regering eller en international organisation til at foretage eller at undlade at foretage en given handling. Når stater (eller Den Europæiske Union) vedtager bestemmelser om finansiering af terrorhandlinger i overensstemmelse med konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, skal de derfor i definitionen af »terrorhandlinger« medtage handlinger, der begås under en væbnet konflikt.

119. For det andet og under alle omstændigheder præciserer artikel 21, at konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme ikke berører forpligtelser, der er bindende for enkeltpersoner i medfør af den humanitære folkeret. Disse forpligtelser omfatter det absolutte forbud mod de handlinger, der er nævnt i Genèvekonventionernes fælles artikel 3, stk. 1, litra a) og b), og artikel 4, stk. 2, litra d), og artikel 13, stk. 2, i protokol II.

120. En fortolkning af begrebet »terrorhandling« i fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001, hvorefter det omfatter handlinger, som udføres af ikke-statslige væbnede styrker i en ikke-international konflikt, er derfor ikke mere uforenelig med den undersøgte folkeret om bekæmpelse af terrorisme og gidselstagning end med de relevante bestemmelser i den humanitære folkeret.

113 — LTTE er blevet optaget på EU-listen som følge af det, som Rådet har benævnt »kidnapninger« i perioden 2005-2009; jf. punkt 48 ovenfor. Til brug for denne analyse mener jeg ikke, at der er nogen betydningsfuld forskel mellem det begreb og begrebet »gidseltagning«, der bruges i Hostages Convention.

114 — Jf. Genèvekonventionernes fælles artikel 3, stk. 1, litra b), og artikel 4, stk. 2, litra c), i protokol II.

115 — T-208/11 og T-508/11, EU:T:2014:885, præmis 64.

121. Som svar på det andet spørgsmål, litra b), konkluderer jeg derfor, at handlinger, der udføres af væbnede styrker under en ikke-international væbnet konflikt, som er omfattet af den humanitære folkeret, kan udgøre »terrorhandlinger« i den forstand, der er fastlagt i fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001, fortolket i lyset af relevante bestemmelser i den humanitære folkeret og folkeretten om bekæmpelse af terrorisme og gidselstagning.

122. Under hensyntagen til sagsøgernes i hovedsagens argumenter, som er gjort gældende for Domstolen [116], er det som svar på det tredje og det fjerde spørgsmål endvidere min opfattelse, at denne forelæggelse ikke har påvist forhold, som kan påvirke gyldigheden af forordning nr. 610/2010, for så vidt som den vedrørte LTTE. Under disse omstændigheder er det ikke nødvendigt at undersøge det femte spørgsmål.

Forslag til afgørelse

123. På baggrund af det ovennævnte foreslår jeg Domstolen at besvare de forelagte spørgsmål således:

»– Den undtagelse, der er fastlagt i retspraksis, og som følger af Domstolens dom af 9. marts 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), finder anvendelse med hensyn til artikel 263, stk. 4, tredje led, TEUF.

– Det er ikke utvivlsomt, at et søgsmål anlagt af A, B, C og D for Retten, hvorunder de havde anfægtet gyldigheden af Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 610/2010 af 12. juli 2010 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme og om ophævelse af gennemførelsesforordning (EU) nr. 1285/2009, for så vidt som denne forordning vedrørte Liberation Tigers of Tamil Eelam, ville have kunnet antages til realitetsbehandling. Det følger, at A, B, C og D med rette kunne rejse spørgsmålet om denne forordnings gyldighed ved den nationale ret og anmode om en præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF.

– Handlinger, der udføres af væbnede styrker under en ikke-international væbnet konflikt, som er omfattet af den humanitære folkeret, kan udgøre »terrorhandlinger« i den forstand, der er fastlagt i Rådets fælles holdning 2001/931/FUSP af 27. december 2001 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme og i forordning nr. 2580/2001, fortolket i lyset af relevante bestemmelser i den humanitære folkeret og folkeretten om bekæmpelse af terrorisme og gidselstagning.

– Denne forelæggelse har ikke påvist forhold, som kan påvirke gyldigheden af forordning nr. 610/2010, for så vidt som den vedrørte Liberation Tigers of Tamil Eelam.«

116 — Jf. navnlig punkt 110 i dette forslag til afgørelse.