DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

27. februar 2007 *

I sag C-354/04 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i Domstolens statut, iværksat den 17. august 2004,

Gestoras Pro Amnistía, Hernani (Spanien),

Juan Mari Olano Olano, Madrid (Spanien),

Julen Zelarain Errasti, Madrid,

ved avocat D. Rouget,

appellanter,

de andre parter i appelsagen:

Rådet for Den Europæiske Union ved E. Finnegan og M. Bauer, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

* Processprog: fransk.

Kongeriget Spanien ved Abogacía del Estado,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland,

intervenienter i første instans,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts og R. Schintgen samt dommerne A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen, P. Lindh, J.-C. Bonichot (refererende dommer) og T. von Danwitz,

generaladvokat: P. Mengozzi
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 26. oktober 2006,

afsagt følgende

Dom

1 I appelskriftet har Gestoras Pro Amnistía, Juan Mari Olano Olano og Julen Zelarain Errasti nedlagt påstand om ophævelse af den kendelse, der blev afsagt af De

Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 7. juni 2004, Gestoras Pro Amnistía m.fl. mod Rådet (sag T-333/02, ikke trykt i Samling af Afgørelser, herefter »den appellerede kendelse«), hvorved Retten afviste en sag, de havde anlagt med påstand om erstatning for det tab, de hævder at have lidt som følge af Gestoras Pro Amnistías opførelse på listen over personer, grupper og enheder, der er omfattet af artikel 1 i Rådets fælles holdning 2001/931/FUSP af 27. december 2001 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme (EFT L 344, s. 93), af artikel 1 i Rådets fælles holdning 2002/340/FUSP af 2. maj 2002 om ajourføring af fælles holdning 2001/931 (EFT L 116, s. 75) samt af artikel 1 i Rådets fælles holdning 2002/462/FUSP af 17. juni 2002 om ajourføring af fælles holdning 2001/931 og om ophævelse af fælles holdning 2002/340 (EFT L 160, s. 32).

Tvistens baggrund

2 Tvistens baggrund blev i den appellerede kendelses præmis 1-11 fremstillet som følger:

»1 Det fremgår af sagen, at Gestoras Pro Amnistía er en organisation, der har til formål at forsvare menneskerettighederne i Baskerlandet, navnlig rettighederne for politiske fanger og flygtninge. Ifølge sagsøgerne blev organisationen oprettet i 1976, og den har hjemsted i Hernani (Spanien). Organisationen har udpeget Juan Mari Olano Olano og Julen Zelarain Errasti som talsmænd. Der er ikke fremlagt nogen officiel dokumentation i denne forbindelse.

2 De Forenede Nationers Sikkerhedsråd vedtog den 28. september 2001 resolution 1373 (2001), hvorved Sikkerhedsrådet bl.a. bestemte, at samtlige stater yder hinanden den størst mulige hjælp i kriminalsager og andre

procedurer vedrørende finansiering af terrorhandlinger eller vedrørende den støtte, som disse handlinger har fået, herunder hjælp med henblik på indhentelse af de beviser, der er i deres besiddelse, og som er nødvendige i forbindelse med proceduren.

3 Ved kendelser af 2. og 19. november 2001 fastslog den centrale undersøgelsesret nº 5 ved Audiencia Nacional de Madrid, at de formodede ledere af Gestoras Pro Amnistía, heriblandt de to talsmænd, skulle fængsles, henholdsvis at Gestoras Pro Amnistías aktiviteter var ulovlige, med den begrundelse, at organisationen var en integrerende del af den baskiske uafhængighedsorganisation ETA. Gestoras Pro Amnistía anfægtede denne afgørelse.

4 Rådet [for Den Europæiske Union] fandt, at en handling fra Fællesskabets [og medlemsstaternes] side var nødvendig for at gennemføre De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 1373 (2001) og vedtog den 27. december 2001 fælles holdning 2001/931 [...] Denne fælles holdning blev vedtaget på grundlag af artikel 15 EU i afsnit V i EU-traktaten med overskriften »Bestemmelser om en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik« (FUSP) og artikel 34 EU i afsnit VI i EU-traktaten med overskriften »Bestemmelser om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager« [...]

5 Artikel 1 og 4 i fælles holdning 2001/931 bestemmer:

»*Artikel 1*

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

[...]

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

»*Artikel 4*

Medlemsstaterne yder gennem politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager inden for rammerne af afsnit VI i [EU-]traktaten hinanden den størst mulige hjælp i forebyggelsen og bekæmpelsen af terrorhandlinger. Med henblik herpå udøver de med hensyn til undersøgelser og retsforfølgning, som deres myndigheder gennemfører over for alle de personer, grupper og enheder, der er opført i bilaget, på anmodning fuldt ud deres gældende beføjelser i overensstemmelse med retsakter, der er vedtaget af Den Europæiske Union, og andre internationale aftaler, arrangementer og konventioner, der er bindende for medlemsstaterne.«

6 I bilaget til fælles holdning 2001/931 anføres i punkt 2 vedrørende »Grupper og enheder«:

»* — Euskadi Ta Askatasuna/Tierra Vasca y Libertad/Den baskiske befrielseshær (ETA)

(Følgende organisationer er del af terrorgruppen ETA: K.a.s, Xaki, Ekin, Jarrai-Haika-Segi, Gestoras Pro-amnistía).«

7 I fodnoten til bilaget anføres, at »[p]ersoner markeret med * [kun er] omfattet af artikel 4«.

8 Den 27. december 2001 vedtog Rådet ligeledes fælles holdning 2001/930/FUSP om bekæmpelse af terrorisme (EFT L 344, s. 90), forordning (EF) nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme (EFT L 344, s. 70) og afgørelse 2001/927/EF om opstilling af den liste, der er omhandlet i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 (EFT L 344, s. 83). Ingen af disse tekster nævner sagsøgerne.

9 Rådets erklæring [af 18. december 2001], som er opført i bilaget til mødeprotokollen i forbindelse med vedtagelsen af fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001 (herefter »Rådets erklæring vedrørende ret til erstatning«), har følgende ordlyd:

»Rådet henviser i forbindelse med artikel 1, stk. 6, i fælles holdning [2001/931] til, at alle fejl hvad angår de omhandlede personer, grupper eller enheder giver den forurettede part ret til at anlægge erstatningssag ved domstolene.«

10 Ved afgørelse af 23. maj 2002 afviste Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol det søgsmål, sagsøgerne havde anlagt mod de 15 medlemsstater vedrørende fælles holdning 2001/931 med den begrundelse, at sagsøgerne ikke med de anfægtede forhold havde været genstand for en tilsidesættelse af den europæiske konvention om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder [undertegnet i Rom den 4. november 1950, herefter »EMRK«] [*Reports of Judgments and Decisions 2002-V*].

11 Den 2. maj og 17. juni 2002 vedtog Rådet i henhold til artikel 15 EU og 34 EU de fælles holdninger 2002/340/FUSP og 2002/462/FUSP om ajourføring af fælles holdning 2001/931 (EFT L 116, s. 75, og EFT L 160, s. 32). Bilagene til disse to fælles holdninger indeholder navnet Gestoras Pro Amnistía, der optræder i den samme formulering som den, der er anført i fælles holdning 2001/931.«

3 Supplerende til denne fremstilling af tvistens baggrund skal der henvises til ordlyden af artikel 1, stk. 4, første afsnit, i fælles holdning 2001/931:

»Listen i bilaget [over personer, grupper og enheder, der er involveret i terrorhandlinger] udarbejdes på grundlag af præcise oplysninger eller forhold, der viser, at der er truffet en afgørelse af en kompetent myndighed over for [disse] personer, grupper og enheder, hvad enten der er indledt en undersøgelse eller en retsforfølgelse for en terrorhandling eller forsøg på at begå, deltage i eller lette gennemførelsen af en sådan handling, baseret på seriøse og troværdige beviser eller indicier, eller der er afsagt dom for sådanne handlinger [...]«

4 Gestoras Pro Amnistía anmodede Rådet om at få adgang til de dokumenter, som Rådet havde lagt til grund for organisationens opførelse på listen i bilaget til fælles holdning 2001/931. Ved skrivelse af 27. marts 2002 sendte Rådets generalsekretær Gestoras Pro Amnistía en række dokumenter vedrørende denne fælles holdning. Da organisationen ikke mente, at disse dokumenter angik den særskilt og personligt, rettede den en ny anmodning til Rådet, der med skrivelse af 21. maj 2002 afslog anmodningen med den begrundelse, at de oplysninger, der var nødvendige for udarbejdelsen af den nævnte liste, var blevet sendt tilbage til de pågældende nationale delegationer, efter at de var blevet gennemgået, og afgørelsen var blevet truffet.

Sagen for Retten og den appellerede kendelse

5 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 31. oktober 2002 nedlagde sagsøgerne påstand om, at:

— Rådet tilpligtes at betale Gestoras Pro Amnistía 1 000 000 EUR og Juan Mari Olano Olano og Julen Zelarain Errasti 100 000 EUR hver i erstatning for det tab, der hævdes at være lidt som følge af Gestoras Pro Amnistías opførelse på listen over personer, grupper og enheder, der er omfattet af artikel 1 i henholdsvis fælles holdning 2001/931, 2002/340 og 2002/462

— sagsøgerne tilkendes 4,5% p.a. i morarenter fra afsigelsen af Rettens afgørelse, og til betaling sker, og

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

6 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 12. februar 2003 fremsatte Rådet i henhold til artikel 114 i Rettens procesreglement en formalitetsindsigelse med påstand om, at sagen afvises, og at »sagsøgeren« tilpligtes at betale sagens omkostninger.

7 Ved kendelse af 5. juni 2003 tillod formanden for Rettens Anden Afdeling Kongeriget Spanien og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland at intervenere til støtte for Rådets påstande. Alene Kongeriget Spanien har indleveret bemærkninger til formalitetsindsigelsen.

8 I deres bemærkninger til formalitetsindsigelsen nedlagde sagsøgerne følgende påstande:

— Erstatningssøgsmålet antages til realitetsbehandling.

— Subsidiært fastslås, at Rådet har tilsidesat almindelige fællesskabsretlige principper.

— Under alle omstændigheder tilpligtes Rådet at betale sagens omkostninger.

9 Ved den appellerede kendelse, som blev afsagt i henhold til artikel 111 i Rettens procesreglement, afviste Retten sagen uden at indlede den mundtlige forhandling.

10 For det første fandt Retten, at det var åbenbart, at den, inden for Den Europæiske Unions retssystem, savnede kompetence til at påkende erstatningssøgsmålet.

11 For at nå til denne konklusion bemærkede Retten, at sagsøgerne kun var omfattet af artikel 4 i fælles holdning 2001/931, hvorefter medlemsstaterne yder hinanden den størst mulige hjælp gennem politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager inden for rammerne af afsnit VI i EU-traktaten, og at den eneste relevante hjemmel for de retsakter, som angiveligt havde forårsaget det hævdede tab, derfor var artikel 34 EU. Den fastslog, at de eneste retsmidler, som var fastsat i artikel 35, stk. 1, 6 og 7, EU, hvortil artikel 46 EU henviser, var præjudiciel forelæggelse, annulla-

tionssøgsmål og bilæggelse af tvister mellem medlemsstater. Følgelig fandt Retten, at der ikke var fastsat nogen adgang til at anlægge erstatningssøgsmål inden for rammerne af EU-traktatens afsnit VI.

12 Dernæst fastslog Retten, at den ikke desto mindre havde kompetence til at træffe afgørelse i sagen, men kun for så vidt som sagsøgernes påstand var støttet på anbringendet om, at Fællesskabets beføjelser var blevet tilsidesat.

13 Retten henviste således til, at Fællesskabets retsinstanser har kompetence til at foretage en undersøgelse af indholdet af en retsakt vedtaget inden for rammerne af EU-traktaten for at kontrollere, at retsakten ikke påvirker Fællesskabets beføjelser. Herefter efterprøvede den, i den appellerede kendelses præmis 41-47, om Rådet ulovligt havde gjort indgreb i Fællesskabets beføjelser ved at vedtage de omtvistede retsakter.

14 Retten fandt imidlertid, at sagsøgerne ikke havde henvist til noget retsgrundlag i EF-traktaten, der var blevet tilsidesat. Den fastslog, at Rådet med rette havde anvendt EU-traktatens afsnit VI som retsgrundlag for vedtagelsen af de omhandlede retsakter, og at søgsmålet følgelig, for så vidt som det støttedes på anbringendet om, at Fællesskabets beføjelser var blevet tilsidesat, måtte forkastes som åbenbart ugrundet.

Parternes påstande for Domstolen

15 Appellanterne har nedlagt følgende påstande for Domstolen:

— Den appellerede kendelse ophæves.

— Domstolen træffer selv afgørelse i sagen, og de påstande, som appellanterne nedlagde for Retten, tages til følge.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

16 Rådet har nedlagt følgende påstande for Domstolen:

— Appellen afvises som åbenbart ugrundet.

— Subsidiært: Appellen forkastes.

— Mere subsidiært: Sagen hjemvises til Retten.

— Appellanterne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

17 De af Kongeriget Spanien nedlagte påstande er identiske med Rådets.

Om appellen

Om formaliteten med hensyn til appellen

Parternes argumenter

18 Rådet og Kongeriget Spanien har gjort gældende, at appellanternes argumentation i det væsentlige er identisk med den argumentation, som blev fremsat i første instans,

uden specifikt at omhandle den retsvildfarelse, som den appellerede kendelse skulle være behæftet med. Det er derfor åbenbart, at appellen bør afvises.

Domstolens bemærkninger

— Den del af appellen, der vedrører afvisningen i den appellerede kendelse af anbringendet om, at Rådet har gjort indgreb i Fællesskabets beføjelser

19 Appellanterne gjorde for Retten gældende, at Rådet ved at vedtage fælles holdning 2001/931, som blev bekræftet ved fælles holdning 2002/340 og 2002/462, forsætligt gjorde indgreb i de beføjelser, som er tildelt Fællesskabet, med henblik på at fratage de personer, som er omfattet af denne fælles holdning, retten til en effektiv søgsmålsadgang.

20 Ved den appellerede kendelse fandt Retten, at den havde kompetence til at påkende det af appellanterne anlagte søgsmål, dog kun for så vidt som det støttedes på anbringendet om, at Fællesskabets beføjelser er blevet tilsidesat, idet den navnlig henviste til dom af 12. maj 1998, Kommissionen mod Rådet (sag C-170/96, Sml. I, s. 2763, præmis 17). Retten fastslog, i den appellerede kendelses præmis 45 og 46, at artikel 34 EU er det relevante retsgrundlag for vedtagelsen af artikel 4 i fælles holdning 2001/931, og at appellanterne ikke havde henvist til noget retsgrundlag i EF-traktaten, som var blevet tilsidesat.

21 I appelskriftet til Domstolen har appellanterne begrænset sig til at gentage, at Rådet vedtog de førnævnte fælles holdninger med artikel 34 EU som retsgrundlag alene for at fratage dem en søgsmålsret. Appellanterne har dog ikke fremsat noget argument til støtte herfor.

22 Det fremgår imidlertid af artikel 225 EF, artikel 58, stk. 1, i Domstolens statut og artikel 112, stk. 1, litra c), i Domstolens procesreglement, at et appelskrift præcist skal angive, hvilke elementer der anfægtes i den dom eller kendelse, som påstås ophævet, samt de retlige argumenter, der særligt støtter denne påstand (jf. bl.a. dom af 4.7.2000, sag C-352/98 P, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, Sml. I, s. 5291, præmis 34, og af 8.1.2002, sag C-248/99 P, Frankrig mod Monsanto og Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 68, samt kendelse af 11.11.2003, sag C-488/01 P, Martinez mod Parlamentet, Sml. I, s. 13355, præmis 40).

23 I det foreliggende tilfælde bemærkes, som Rådet og Kongeriget Spanien har gjort gældende, at appelskriftet ikke indeholder nogen begrundelse for, at de retlige betragtninger, som Retten lagde til grund i den appellerede kendelses præmis 45 og 46, skulle være fejlagtige. Appellen skal derfor afvises for så vidt angår denne del.

— Den del af appellen, der vedrører det forhold, at det i den appellerede kendelse fastslås, at Retten savner kompetence til at påkende erstatningssøgsmålet

24 Som tidligere bemærket fremgår det af artikel 225 EF, artikel 58, stk. 1, i Domstolens statut og artikel 112, stk. 1, litra c), i Domstolens procesreglement, at et appelskrift præcist skal angive, hvilke elementer der anfægtes i den dom eller kendelse, som påstås ophævet, samt de retlige argumenter, der særligt støtter denne påstand.

25 I den foreliggende sag er appelskriftet, for så vidt som det angår det forhold, at Retten har afvist at have kompetence til at påkende erstatningssøgsmålet, ikke — i modsætning til det af Rådet og Kongeriget Spanien anførte — begrænset til at gentage de anbringender og argumenter, som blev fremsat for Retten, men det angiver også de elementer i den appellerede kendelse, som anfægtes, og de retlige argumenter, der særligt støtter påstanden.

26 Heraf følger, at appellen kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som den vedrører den del af den appellerede kendelse, hvorved Retten har fastslået, at den savner kompetence til at påkende erstatningssøgsmålet.

Om formaliteten med hensyn til visse anbringender til støtte for appellen

Parternes argumenter

27 Med hensyn til spørgsmålet, om visse anbringender kan antages til realitetsbehandling, har Rådet og Kongeriget Spanien endvidere gjort gældende, at det anbringende, der støttes på en undersøgelse af de to successive affattelser af fodnoten til bilaget til fælles holdning 2001/931, hvorefter kategorier, der »kun [er] omfattet af artikel 4« er markeret med en asterisk, først er blevet gjort gældende i replikken og derfor bør afvises. Ifølge appellanterne viser denne undersøgelse, at fodnoten, før den blev ændret ved Rådets fælles holdning 2003/482/FUSP af 27. juni 2003 (EUT L 160, s. 100), kun omfattede »personer«, dvs. fysiske personer, og ikke »grupper og enheder«, og at Gestoras Pro Amnistía på tidspunktet for sagsanlægget for Retten, den 31. oktober 2002, under disse omstændigheder ikke tilhørte kategorien »[p]ersoner [...] kun omfattet af artikel 4«, men kategorien af grupper og enheder omfattet af de handlinger fra Fællesskabets side, som er angivet i artikel 2 og 3 i fælles holdning 2001/931.

28 Rådet har tillige anført, at to af appellanternes anbringender ikke blev fremsat for Retten og derfor bør afvises i appelsagen. Det drejer sig for det første om argumentet om, at medlemsstaterne i henhold til artikel 30 i Wienerkonventionen om traktatretten af 23. maj 1969 om anvendelse af successive traktater vedrørende samme emne og EF-traktatens artikel 307 var forpligtede til at overholde deres tidligere traktatmæssige forpligtelser. Disse tidligere traktatmæssige forpligtelser

sikrer en effektiv overholdelse af menneskerettighederne og de grundlæggende friheder. Det andet anbringende, som ifølge Rådet bør afvises, er anbringendet om, at der i Domstolens praksis findes et fortolkningsprincip om »udvidet kompetence«, i medfør af hvilket Domstolen allerede skulle have udvidet sin kompetence ud over traktatens ordlyd.

Domstolens bemærkninger

29 Ifølge artikel 48, stk. 2, i Rettens procesreglement må nye anbringender ikke fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

30 En parts adgang til først for Domstolen at fremføre et anbringende, der ikke er blevet fremført for Retten, er ensbetydende med en adgang til at forelægge Domstolen — der har en begrænset kompetence i appelsager — en mere omfattende tvist end den, der blev forelagt Retten. Under en appel har Domstolen således kun kompetence til at tage stilling til den retlige afgørelse, der er blevet truffet vedrørende de anbringender, som er blevet behandlet i første instans (jf. dom af 1.6.1994, sag C-136/92 P, Kommissionen mod Brazzelli Lualdi m.fl., Sml. I, s. 1981, præmis 58 og 59).

31 I den foreliggende sag skal det fastslås, at anbringenderne om ændringen af ordlyden af fodnoten til bilaget til fælles holdning 2001/931, om medlemsstaternes tidligere traktatmæssige forpligtelser og om et almindeligt fortolkningsprincip om Domstolens »udvidede kompetence« ikke er blevet gjort gældende af appellanterne for Retten.

32 Disse anbringender kan derfor ikke antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

Parternes argumenter

33 Appellanterne har gjort gældende, at Retten med urette fastslog, at den savnede kompetence til at behandle erstatningssøgsmålet.

34 Unionen er et retsfællesskab, der i medfør af artikel 6, stk. 2, EU sikrer adgang til effektive retsmidler som omhandlet i EMRK's artikel 13 og adgang til domstolsprøvelse som omhandlet i samme konventions artikel 6.

35 Desuden har Rådet med sin erklæring om ret til erstatning anerkendt, at enhver fejl vedrørende udarbejdelsen af listen i bilaget til fælles holdning 2001/931 udgør en forsømmelighed fra dets side, der giver ret til erstatning. Ved denne erklæring har Rådet tilkendegivet, at denne ret bør gælde for personer, grupper og enheder, der, som appellanterne, er omfattet af artikel 4 i fælles holdning 2001/931, på samme betingelser som for personer, grupper og enheder, der er optaget på listen i bilaget til forordning nr. 2580/2001 eller er omfattet af artikel 3 i den nævnte fælles holdning, der kan anlægge sag for Retten, hvis de er omfattet af retsakter, der er udstedt i henhold til EF-traktaten. Appellanterne har herved henvist til kendelse afsagt af Rettens præsident den 15. maj 2003, Sison mod Rådet (sag T-47/03 R, Sml. II, s. 2047).

36 Da den retsakt, som lå til grund for det hævdede tab, var en retsakt udstedt af Rådet, vedtaget af alle medlemsstaterne i fællesskab, kan der desuden ikke anlægges sag for de nationale retter, som savner kompetence til at påkende en sådan sag, eftersom medlemsstaternes ansvar er udeleligt.

37 Det er desuden blevet gjort gældende, at det fremgår af betragtning 8 til Rådets afgørelse 2003/48/RIA af 19. december 2002 om anvendelse af specifikke foranstaltninger inden for rammerne af politisamarbejdet og det retlige samarbejde til bekæmpelse af terrorisme i overensstemmelse med artikel 4 i fælles holdning 2001/931 (EFT 2003 L 16, s. 68), at »[d]enne afgørelse respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, der er anerkendt i artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union. Intet i denne afgørelse kan fortolkes således, at der kan gribes ind i den retlige beskyttelse i henhold til national ret af de personer, grupper og enheder, der er opført på listen i bilaget til fælles holdning 2001/931/FUSP«.

38 Rådets erklæring om ret til erstatning, som belyses i betragtning 8 til afgørelse 2003/48, og artikel 6, stk. 2, EU udgør tilsammen et solidt retligt grundlag for at fastslå kompetencen for Fællesskabets retsinstanser. Rettens kendelse er dermed behæftet med en retsvildfarelse, for så vidt som den herved erklærede, at den savnede kompetence til at påkende appellanternes erstatningskrav.

39 Appellanterne har endvidere gjort gældende, at Rådet med henblik på bekæmpelse af terrorisme har vedtaget adskillige retsakter med forskelligt retsgrundlag for at fratage visse kategorier af personer, grupper og enheder retten til en effektiv søgsmålsadgang.

40 Rådet har gjort gældende, at den appellerede kendelse bør stadfæstes. Retten fandt med rette, at der ikke var fastsat nogen adgang til at anlægge erstatningssøgsmål inden for rammerne af afsnit VI i EU-traktaten. Eftersom den omhandlede retsakt ikke er vedtaget inden for rammerne af Det Europæiske Fællesskab, men er udstedt i henhold til de bestemmelser, der gælder for Unionen, kan der ikke anlægges erstatningssøgsmål på grundlag af artikel 288 EF. Rådet har til støtte for dette synspunkt henvist til dom af 26. november 1975, Grands moulins des Antilles mod Kommissionen (sag 99/74, Sml. s. 1531, præmis 17).

41 Betragtning 8 til afgørelse 2003/48 omhandler kun den retlige beskyttelse »i henhold til national ret« og ikke i henhold til fællesskabsretten. Hverken denne retsakt eller Rådets erklæring om ret til erstatning kan hjemle adgang for Fællesskabets retsinstanser til at påkende appellanternes erstatningssøgsmål, som ikke er hjemlet i EU-traktaten.

42 Kongeriget Spanien har anført, at Gestoras Pro Amnistías aktiviteter ved kendelse afsagt den 19. december 2001 af den centrale undersøgelsesret nº 5 ved Audiencia Nacional de Madrid blev erklæret ulovlige. Juan Mari Olano Olano, som allerede flere gange var blevet dømt ved de spanske domstole for bl.a. besiddelse af våben, ammunition og sprængstoffer, havde været genstand for en international arrestordre udstedt af samme centrale undersøgelsesret, blev anholdt den 3. december 2001 af det franske politi, blev overgivet til de spanske myndigheder og derefter fængslet i Madrid. Julen Zelarain Errasti, som blev anholdt den 31. oktober 2001 på grund af sit ansvar i Gestoras Pro Amnistía, blev tiltalt ved de spanske domstole i sagen vedrørende denne organisation og i en anden sag for at tilhøre en terrororganisation.

43 Med hensyn til sagens realitet deler Kongeriget Spanien Rådets opfattelse. Appelskriftet indeholder ikke noget element, der kan rejse tvivl om lovligheden af den appellerede kendelse.

Domstolens bemærkninger

— Om anbringendet om tilsidesættelse af bestemmelserne i EU-traktatens afsnit VI

44 Det fremgår af artikel 46 EU, at de bestemmelser i EF- og Euratom-traktaterne, der vedrører Domstolens kompetence, kun finder anvendelse på EU-traktatens afsnit VI »på de i artikel 35 [EU] fastsatte betingelser«.

45 I henhold til sidstnævnte bestemmelse har Domstolen kompetence i tre tilfælde. For det første har den i henhold til artikel 35, stk. 1, EU kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af rammeafgørelser og andre afgørelser, om fortolkningen af konventioner, der er udarbejdet i henhold til EU-traktatens afsnit VI, og om gyldigheden og fortolkningen af gennemførelsesforanstaltningerne hertil. For det andet er det i stk. 6 fastsat, at Domstolen også har kompetence til at prøve lovligheden af rammeafgørelser og andre afgørelser i forbindelse med klager, der af en medlemsstat eller af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber indbringes under påberåbelse af inkompetence, væsentlige formelle mangler, overtrædelse af EU-traktaten eller af retsregler vedrørende dens gennemførelse samt af magtfordrejning. Endelig er det i stk. 7 fastsat, at Domstolen har kompetence til at afgøre alle tvister mellem medlemsstaterne vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af retsakter, der er vedtaget i henhold til artikel 34, stk. 2, EU, hvis sådanne tvister ikke kan bilægges af Rådet inden seks måneder efter, at et medlem af Rådet har forelagt det sagen.

46 Derimod tillægges Domstolen i artikel 35 EU ikke kompetence til at påkende nogen form for erstatningssøgsmål.

47 Desuden nævner artikel 41, stk. 1, EU blandt de artikler i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, som finder anvendelse på de områder, der er nævnt i afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union, hverken artikel 288, stk. 2, EF, hvorefter Fællesskabet i overensstemmelse med de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, skal erstatte skader forvoldt af dets institutioner eller af dets ansatte under udøvelsen af deres hverv, eller artikel 235 EF, hvorefter Domstolen har kompetence til at afgøre tvister vedrørende de i artikel 288, stk. 2, EF omhandlede skadeserstatninger (jf. tilsvarende dom af 15.3.2005, sag C-160/03, Spanien mod Eurojust, Sml. I, s. 2077, præmis 38).

48 Det følger af ovenstående, at Rettens kendelse ikke er behæftet med en retsvildfarelse for så vidt som den herved fastslog, at der ikke er fastsat nogen adgang til at anlægge erstatningssøgsmål inden for rammerne af afsnit VI i EU-traktaten. Anbringendet skal derfor ikke tages til følge.

— Om anbringendet om tilsidesættelse af retten til effektiv domstolsbeskyttelse

49 Appellanterne påberåbte sig for Retten også respekten af de grundlæggende rettigheder, navnlig retten til effektiv domstolsbeskyttelse i henhold til artikel 6, stk. 2, EU. De har i det væsentlige gjort gældende, at de ikke råder over noget retsmiddel, hvorved de kan anfægte Gestoras Pro Amnistías opførelse på listen i bilaget til fælles holdning 2001/931, og at den appellerede kendelse tilsidesætter deres ret til effektiv domstolsbeskyttelse.

50 Ganske vist er der, for så vidt angår Unionen, ved traktaterne skabt et system af retsmidler, hvor Domstolens kompetence i medfør af artikel 35 EU er mindre omfattende inden for rammerne af afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union end i henhold til EF-traktaten (jf. i denne retning dom af 16.6.2005, sag C-105/03, Pupino, Sml. I, s. 5285, præmis 35). Den er desuden endnu mindre omfattende inden for rammerne af afsnit V. Man kan naturligvis tænke sig et andet system af retsmidler, herunder en ordning for erstatningsansvar uden for kontraktforhold, end det, som er indført ved traktaterne, men det tilkommer i givet fald medlemsstaterne at ændre det gældende system i overensstemmelse med artikel 48 EU.

51 Appellanterne kan imidlertid ikke gyldigt gøre gældende, at de er frataget enhver domstolsbeskyttelse. Som det fremgår af artikel 6 EU, bygger Unionen på retsstatsprincippet og den respekterer de grundlæggende rettigheder som almindelige principper for fællesskabsretten. Heraf følger, at institutionerne er undergivet en kontrol af, at deres retsakter er i overensstemmelse med traktaterne og almindelige retsgrundsætninger på samme måde som medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten.

52 Det skal i denne sammenhæng fremhæves, at Rådet i henhold til artikel 34 EU kan vedtage retsakter af forskellig art og rækkevidde. I henhold til artikel 34, stk. 2, litra a), EU kan Rådet »vedtage fælles holdninger, hvori det fastlægger Unionens tilgang til et bestemt spørgsmål«. En fælles holdning forpligter medlemsstaterne til at efterkomme denne i medfør af princippet om loyalt samarbejde, der bl.a. indebærer, at medlemsstaterne træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af deres forpligtelser i henhold til EU-retten (jf. Pupino-dommen, præmis 42). Således er det i artikel 37 EU fastsat, at medlemsstaterne »i internationale organisationer og under internationale konferencer, som de deltager i«, udtaler sig i overensstemmelse med de fælles holdninger. En fælles holdning anses imidlertid ikke for i sig selv at have retsvirkning i forhold til tredjemand. Dette er grunden til, at kun rammeafgørelser og andre afgørelser kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål for Domstolen inden for det system, som er indført ved EU-traktatens afsnit VI. Domstolens kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål, således som den er fastlagt i artikel 35, stk. 1, EU,

omfatter heller ikke fælles holdninger, men er begrænset til efterprøvelse af gyldigheden og til fortolkning af rammeafgørelser og andre afgørelser, fortolkning af konventioner, der er udarbejdet i henhold til afsnit VI, samt gyldighed og fortolkning af gennemførelsesforanstaltningerne hertil.

53 Selv om der i artikel 35, stk. 1, EU ikke er fastsat nogen mulighed for de nationale retter for at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål vedrørende en fælles holdning, men kun spørgsmål vedrørende de retsakter, der er nævnt i denne bestemmelse, er det dog hensigten med denne bestemmelse, at alle bestemmelser, der er vedtaget af Rådet, og hvormed det tilsigtes at skabe retsvirkninger for tredjemand, anses for retsakter, der kan gøres til genstand for en præjudiciel forelæggelse. Eftersom den procedure, hvorefter Domstolen kan træffe præjudiciel afgørelse, har til formål at værne om lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaten, ville det være i strid med dette formål at fortolke artikel 35, stk. 1, EU snævert. Muligheden for en præjudiciel forelæggelse for Domstolen bør således kunne anvendes med hensyn til enhver af Rådet vedtagen bestemmelse, som er bestemt til at afføde retsvirkninger over for tredjemand, uanset dens karakter eller form (jf. analogt dom af 31.3.1971, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, »AETR-dommen«, Sml. 1971, s. 41, org. ref.: Rec. s. 263, præmis 38-42, og af 20.3.1997, sag C-57/95, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 1627, præmis 7 ff.).

54 Følgelig skal en fælles holdning, som på grund af sit indhold har et videregående anvendelsesområde end foreskrevet i EU-traktaten for denne type retsakt, kunne undergives Domstolens kontrol. En national ret, for hvilken der verserer en sag, hvorunder der forudsætningsvis rejses spørgsmål om gyldigheden eller fortolkningen af en fælles holdning vedtaget på grundlag af artikel 34 EU, som det i den foreliggende sag er tilfældet med hensyn til en del af fælles holdning 2001/931, og i hvert fald dens artikel 4 og dens bilag, og som nærer alvorlig tvivl om, hvorvidt det med denne fælles holdning reelt tilsigtes at skabe retsvirkninger for tredjemand, kan derfor på de betingelser, som er fastsat i artikel 35 EU, anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse. Det tilkommer da Domstolen i givet fald at fastslå, at det med den fælles holdning tilsigtes at skabe retsvirkninger for tredjemand, at kvalificere den efter dens egentlige karakter, og at træffe præjudiciel afgørelse.

55 Domstolen har ligeledes kompetence til at prøve lovligheden af sådanne retsakter, når der er anlagt sag af en medlemsstat eller af Kommissionen på de betingelser, som er fastsat i artikel 35, stk. 6, EU.

56 Der skal endelig henvises til, at det tilkommer medlemsstaterne og navnlig deres retsinstanser at fortolke og anvende de nationale processuelle regler vedrørende søgsmålsadgang på en sådan måde, at fysiske og juridiske personer får adgang til ved domstolene at anfægte lovligheden af enhver national afgørelse eller anden foranstaltning, der vedrører udarbejdelse eller anvendelse af en almengyldig EU-retsakt, som angår dem, og kræve erstatning for det tab, der måtte være lidt.

57 Det følger heraf, at appellanternes anbringende om, at den anfægtede fælles holdning i strid med kravet om effektiv domstolsbeskyttelse ikke giver dem nogen søgsmålsadgang, og at den appellerede kendelse tilsidesætter deres ret til en sådan beskyttelse, ikke er begrundet. Anbringendet skal derfor ikke tages til følge.

— Om anbringendet om tilsidesættelse af Rådets erklæring i dets afgørelse 15453/01 af 18. december 2001

58 Appellanterne påberåbte sig for Retten Rådets erklæring i dets afgørelse 15453/01 af 18. december 2001, hvorefter »Rådet [...] i forbindelse med artikel 1, stk. 6, i den fælles holdning om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme og artikel 2, stk. 3, i forordningen om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme [henviser] til, at alle fejl hvad angår de omhandlede personer, grupper eller enheder giver den forurettede part ret til at anlægge erstatningssag ved domstolene«.

59 Ifølge appellanterne bør denne erklæring fortolkes i lyset af betragtning 8 til Rådets afgørelse 2003/48/RIA af 19. december 2002 om anvendelse af specifikke foranstaltninger inden for rammerne af politisamarbejdet og det retlige samarbejde til bekæmpelse af terrorisme, der lyder: »Denne afgørelse respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, der er anerkendt i artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union. Intet i denne afgørelse kan fortolkes således, at der kan gribes ind i den retlige beskyttelse i henhold til national ret af de personer, grupper og enheder, der er opført på listen i bilaget til fælles holdning 2001/931/FUSP.«

60 Det fremgår imidlertid af Domstolens faste praksis, at en sådan erklæring ikke er tilstrækkelig til at skabe en søgsmålsadgang, som ikke er fastsat i de retsakter, der finder anvendelse, og at den derfor hverken kan tillægges nogen retlig betydning eller tjene som fortolkningsbidrag med hensyn til en bestemmelse i den af EU-traktaten afledte ret, når erklæringens indhold som her overhovedet ikke omhandles af bestemmelsen (jf. i denne retning dom af 26.2.1991, sag C-292/89, Antonissen, Sml. I, s. 745, præmis 18, af 29.5.1997, sag C-329/95, VAG Sverige, Sml. I, s. 2675, præmis 23, og af 24.6.2004, sag C-49/02, Heidelberger Bauchemie, Sml. I, s. 6129, præmis 17).

61 Der var følgelig ikke tale om nogen retsvildfarelse, da Retten i den appellerede kendelse fastslog, at Rådets erklæring i dets afgørelse 15453/01 af 18. december 2001 ikke var tilstrækkelig til at tillægge Domstolen kompetence til at påkende et erstatningssøgsmål inden for rammerne af EU-traktatens afsnit VI.

62 Det fremgår af ovenstående, at den omstændighed, at Retten fastslog, at det var åbenbart, at den savnede kompetence til at påkende det erstatningssøgsmål, som var anlagt med henblik på at få godtgjort appellanternes eventuelle tab som følge af Gestoras Pro Amnistías opførelse på listen i bilaget til fælles holdning 2001/931, som ajourført ved fælles holdning 2002/340 og 2002/462, ikke indebar, at Rettens kendelse blev behæftet med en retsvildfarelse.

63 Da ingen af anbringenderne kan tages til følge, bør appellen forkastes.

Sagens omkostninger

64 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, der ifølge reglementets artikel 118 finder tilsvarende anvendelse på appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rådet har nedlagt påstand om, at appellanterne tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da disse har tabt sagen, bør det pålægges dem at betale sagens omkostninger.

65 Procesreglementets artikel 69, stk. 4, første afsnit, der også finder anvendelse i appelsager i henhold til artikel 118, bestemmer, at medlemsstater, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger. I overensstemmelse med denne bestemmelse pålægges Kongeriget Spanien derfor at bære sine egne omkostninger.

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

1) Appellen forkastes.

2) Gestoras Pro Amnistía, Juan Mari Olano Olano og Julen Zelarain Errasti betaler sagens omkostninger.

3) Kongeriget Spanien bærer sine egne omkostninger.

Underskrifter