Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 14. marca 2017 **

„Predhodno odločanje — Skupna zunanja in varnostna politika (SZVP) — Posebni omejevalni ukrepi zoper nekatere osebe in organizacije v okviru boja proti terorizmu — Skupno stališče 2001/931/SZVP — Okvirni sklep 2002/475/PNZ — Uredba (ES) št. 2580/2001 — Člen 2(3) — Uvrstitev organizacije ‚Osvobodilni tigri tamilskega Eelama (LTTE)‘ na seznam oseb, skupin in subjektov, vpletenih v teroristična dejanja — Vprašanje za predhodno odločanje, ki se nanaša na veljavnost te uvrstitve — Skladnost z mednarodnim humanitarnim pravom — Pojem ‚teroristično dejanje‘ — Dejavnosti oboroženih sil v obdobju oboroženega spopada“

V zadevi C-158/14,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Raad van State (državni svet, Nizozemska) z odločbo z dne 2. aprila 2014, ki je na Sodišče prispela 4. aprila 2014, v postopku

**A,**

**B,**

**C,**

**D**

proti

**Minister van Buitenlandse Zaken,**

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Tizzano, podpredsednik, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, M. Ilešič, L. Bay Larsen, E. Juhász in M. Vilaras, predsedniki senatov, A. Rosas (poročevalec), A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, F. Biltgen in C. Lycourgos, sodniki,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 8. marca 2016,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za A in B A. van Eik, A. Eikelboom in T. Buruma, odvetniki,

* Jezik postopka: nizozemščina.

— za C in D H. Seton in X. B. Sijmons, odvetnika,

— za nizozemsko vlado M. K. Bulterman in J. Langer, agenta,

— za špansko vlado M. A. Sampol Pucurull, L. Banciella Rodríguez-Miñón in J. García-Valdecasas Dorrego, agenti,

— za vlado Združenega kraljestva S. Brandon, L. Christie in V. Kaye, agenti, skupaj z M. Lester, barrister,

— za Svet Evropske unije F. Naert in G. Étienne, agenta,

— za Evropsko komisijo F. Castillo de la Torre, F. Ronkes Agerbeek in P. Van Nuffel, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 29. septembra 2016

izreka naslednjo

## Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša, prvič, na razlago člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), Okvirnega sklepa Sveta z dne 13. junija 2002 o boju proti terorizmu (2002/475/PNZ) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 18), kakor je bil spremenjen z Okvirnim sklepom Sveta 2008/919/PNZ z dne 28. novembra 2008 (UL 2008, L 330, str. 21) (v nadaljevanju: Okvirni sklep 2002/475), Skupnega stališča Sveta 2001/931/SZVP z dne 27. decembra 2001 o uporabi posebnih ukrepov za boj proti terorizmu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 18, zvezek 1, str. 217) in Uredbe Sveta (ES) št. 2580/2001 z dne 27. decembra 2001 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte zaradi boja proti terorizmu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 18, zvezek 1, str. 207) ter, drugič, na veljavnost Izvedbene uredbe Sveta (EU) št. 610/2010 z dne 12. julija 2010 o izvajanju člena 2(3) Uredbe (ES) št. 2580/2001 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte zaradi boja proti terorizmu in razveljavitvi Izvedbene uredbe (EU) št. 1285/2009 (UL 2010, L 178, str. 1) v delu, v katerem je subjekt „Osvobodilni tigri tamilskega Eelama (LTTE)“ (oziroma v angleškem jeziku „*Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)*“, v nadaljevanju: subjekt LTTE) ohranjen na seznamu oseb in subjektov iz člena 2(3) Uredbe št. 2580/2001 (v nadaljevanju: seznam za zamrznitev sredstev).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru sporov med A, B, C in D (v nadaljevanju: skupaj: A in drugi) na eni strani ter minister van Buitenlandse Zaken (minister za zunanje zadeve, v nadaljevanju: minister) na drugi zaradi sprejetja omejevalnih ukrepov proti tem osebam na podlagi nacionalne zakonodaje o zatiranju terorističnih dejanj.

## Pravni okvir

### *Mednarodno pravo*

Resolucija 1373 (2001) Varnostnega sveta Združenih narodov

3 Po terorističnih napadih 11. septembra 2001 v New Yorku (Združene države), Washingtonu (Združene države) in Pensilvaniji (Združene države) je Varnostni svet Združenih narodov 28. septembra 2001 sprejel Resolucijo 1373 (2001).

4 Preambula k tej resoluciji ponovno potrjuje zlasti „nujnost boja z vsemi sredstvi v skladu z Listino Združenih narodov zoper grožnje miru in mednarodni varnosti zaradi terorističnih dejanj“. Prav tako je v njej poudarjena obveznost držav, da „dopolnijo mednarodno sodelovanje s sprejetjem dodatnih ukrepov, da bi na svojem ozemlju z vsemi dopustnimi sredstvi preprečile financiranje in pripravo terorističnih dejanj“.

5 V skladu s točko 1 te resolucije je Varnostni svet Združenih narodov:

„Odločil, da vse države:

(a) preprečujejo in kaznujejo financiranje terorističnih dejanj;

(b) namerno prispevanje ali zbiranje, na kakršen koli način, posredno ali neposredno, denarnih sredstev svojih državljanov ali na svojem ozemlju z namero, da se denarna sredstva uporabijo, ali ob vednosti, da bodo uporabljena za izvajanje terorističnih dejanj, opredelijo kot kaznivo dejanje;

[…]

(d) prepovejo svojim državljanom ali vsaki osebi ali subjektu, ki se nahaja na njihovem ozemlju, da dajo neposredno ali posredno na voljo denarna sredstva, finančno premoženje ali gospodarske vire ali finančne ali druge z njimi povezane storitve osebam, ki izvajajo ali poskušajo izvajati teroristična dejanja, jih omogočajo ali sodelujejo pri njihovem izvajanju, organizacijam, ki so v lasti ali pod nadzorom, neposredno ali posredno, takih oseb, ter osebam in organizacijam, ki delujejo v imenu ali pod vodstvom takih oseb;

[…]“

Štiri Ženevske konvencije z dne 12. avgusta 1949 in njihovi dopolnilni protokoli

6 Člen 2, ki je skupen štirim Ženevskim konvencijam z dne 12. avgusta 1949, in sicer Konvenciji o izboljšanju usode ranjenih in bolnih pripadnikov oboroženih sil na bojišču (*Zbirka pogodb Združenih narodov*, zvezek 75, str. 31, v nadaljevanju: Prva ženevska konvencija), Konvenciji o izboljšanju usode ranjenih in bolnih pripadnikov oboroženih sil na morju (*Zbirka pogodb Združenih narodov*, zvezek 75, str. 85, v nadaljevanju: Druga ženevska konvencija), Konvenciji o ravnanju z vojnimi ujetniki (*Zbirka pogodb Združenih narodov*, zvezek 75, str. 135, v nadaljevanju: Tretja ženevska konvencija) in Konvenciji o zaščiti civilnih oseb v času vojne (*Zbirka pogodb Združenih narodov*, zvezek 75, str. 287, v nadaljevanju: Četrta ženevska konvencija) (v nadaljevanju skupaj: štiri Ženevske konvencije), določa:

„Poleg določb, ki se izvajajo v obdobju miru, se ta konvencija uporablja za vse primere napovedane vojne ali drugega oboroženega spopada, ki lahko izbruhne med dvema ali več visokimi pogodbenicami, tudi če ena od njih ne priznava vojnega stanja.

Konvencija se uporablja tudi za vse primere zasedbe dela ali celotnega ozemlja visoke pogodbenice, tudi če ta zasedba ne naleti na oboroženi odpor.

[…]“

7 Člen 33 Četrte ženevske konvencije določa:

„Nobene zaščitene osebe ni mogoče kaznovati za kaznivo dejanje, ki ga ni osebno storila. Prepovedano je kolektivno kaznovanje in vsakršen ustrahovalni ali teroristični ukrep. […]“

8 Štiri Ženevske konvencije so bile dopolnjene z več dopolnilnimi protokoli: Dopolnilni protokol k štirim Ženevskim konvencijam o zaščiti žrtev mednarodnih oboroženih spopadov (Protokol I) z dne 8. junija 1977 (*Zbirka pogodb Združenih narodov*, zvezek 1125, str. 3), Dopolnilni protokol k štirim Ženevskim konvencijam o zaščiti žrtev oboroženih spopadov, ki nimajo mednarodnega značaja, (Protokol II) z dne 8. junija 1977 (*Zbirka pogodb Združenih narodov*, zvezek 1125, str. 609) in Dopolnilni protokol k štirim Ženevskim konvencijam o sprejetju dodatnega razpoznavnega znaka (Protokol III) z dne 8. decembra 2005 (*Zbirka pogodb Združenih narodov*, zvezek 2404, str. 261) (v nadaljevanju skupaj: Dopolnilni protokoli).

9 Člen 1(3) in (4) Protokola I določa:

„3. Ta protokol, s katerim se dopolnjujejo [štiri Ženevske konvencije], se uporablja v situacijah, določenih v 2. členu, ki so skupne za te konvencije.

4. S situacijami, določenimi v prejšnjem odstavku, so mišljeni oboroženi spopadi, v katerih se narodi borijo zoper kolonialno dominacijo in tujo okupacijo in zoper rasistične režime, opirajoč se na svojo pravico do lastne opredelitve, ki je bila potrjena v ustanovni listini Združenih narodov in deklaraciji o načelih mednarodnega prava, ki se tičejo prijateljskih odnosov in sodelovanja med državami v skladu z ustanovno listino Združenih narodov.“

10 Člen 51(2) tega protokola določa:

„Civilno prebivalstvo kot takšno ter posamezni civili ne bodo predmet napadov. Prepovedana so dejanja ali grožnje z nasiljem, ki jim je glavni namen širjenje strahu med civilnim prebivalstvom.“

11 Člen 1 Protokola II določa:

„1. Ta protokol, s katerim se razvija in dopolnjuje 3. člen, ki je skupen [štirim Ženevskim konvencijam], ne da bi spreminjal njegove veljavne pogoje za uporabo, se bo uporabljal za vse oborožene spopade, ki niso zajeti s 1. členom [Protokola I], na ozemlju visoke pogodbenice med njenimi oboroženimi silami in odpadniškimi oboroženimi silami ali drugimi organiziranimi oboroženimi skupinami, ki pod odgovornim poveljstvom opravljajo takšno kontrolo nad delom njenega ozemlja, ki jim omogoča nenehne in usmerjene vojaške operacije in uporabo tega protokola.

2. Ta protokol se ne bo uporabljal za situacije pri notranjih nemirih in napetostih, kot so upori, izolirani ali sporadični akti nasilja in drugi akti podobne narave, ker to niso oboroženi spopadi.“

12 Člen 4(1) in (2) tega protokola določa:

„1. Vse osebe, ki niso direktno udeležene ali ki so prenehale biti udeležene v sovražnostih, imajo ne glede na to, ali je bila njihova prostost omejena ali ne, pravico, da se spoštujejo njihova osebnost, časti in prepričanje ter versko prepričanje. Ob vsaki priložnosti se bo z njimi ravnalo humano brez kakršnekoli diskriminacije. Prepovedano je ukazovati, da ne sme biti preživelih.

2. Brez škode za načelni značaj zgoraj omenjenih določb, so in ostanejo vselej in povsod prepovedana naslednja dejanja zoper osebe, omenjene v prvem odstavku:

[…]

(d) akti terorizma;

[…]

(h) grožnja z izvršitvijo kateregakoli izmed zgoraj omenjenih dejanj.“

13 Člen 6 navedenega protokola določa:

„1. Ta člen se uporablja za pregon in kaznovanje za kazniva dejanja v zvezi z oboroženim spopadom.

[…]

5. Po končanih sovražnostih si bodo oblastva prizadevala v največji možni meri amnestirati osebe, ki so sodelovale v oboroženem spopadu, ali tiste, ki jim je bila iz razlogov v zvezi z oboroženim spopadom vzeta prostost, bodisi so bile internirane ali priprte.“

14 Člen 13(2) tega protokola določa:

„Civilno prebivalstvo kot takšno ter posamezniki civili ne bodo predmet napada. Prepovedana so dejanja ali grožnje z nasiljem, katerih glavni cilj je širjenje strahu med civilnim prebivalstvom.“

15 Evropska unija ni podpisnica niti štirih Ženevskih konvencij niti Dopolnilnih protokolov. Vse države članice pa so njihove podpisnice.

Mednarodna konvencija o zatiranju terorističnih bombnih napadov

16 V zadnji uvodni izjavi Mednarodne konvencije o zatiranju terorističnih bombnih napadov, ki je bila podpisana v New Yorku 15. decembra 1997 (*Zbirka pogodb Združenih narodov*, zvezek 2149, str. 256), je navedeno:

„[O]b ugotavljanju, da dejavnosti vojaških sil držav urejajo pravila mednarodnega prava, ki niso vključen[a] v to konvencijo, ter da izključitev posameznih dejanj iz te konvencije ne opravičuje nezakonitih dejanj in da ta dejanja zaradi take izključitve tudi drugače ne postanejo zakonita

[…]“

17 Člen 19(2) te konvencije določa:

„Dejavnosti oboroženih sil med oboroženim spopadom, kot se ti izrazi razumejo po mednarodnem humanitarnem pravu, ki jih to pravo ureja, ne ureja ta konvencija in če dejavnosti oboroženih sil države pri opravljanju njenih uradnih dolžnosti urejajo druga pravila mednarodnega prava, jih ta konvencija ne ureja.“

18 Unija ni podpisnica te konvencije. Vse države članice pa so njene podpisnice.

Mednarodna konvencija o zatiranju financiranja terorizma

19 Člen 2(1) Mednarodne konvencije o zatiranju financiranja terorizma, ki je bila podpisana v New Yorku 9. decembra 1999 (*Zbirka pogodb Združenih narodov*, zvezek 2178, str. 197), določa:

„Oseba stori kaznivo dejanje v smislu te konvencije, če kakor koli neposredno ali posredno, nezakonito in naklepno zagotovi ali zbere sredstva z namenom, da se uporabijo, ali z vednostjo, da se bodo v celoti ali delno uporabila za storitev:

[…]

(b) vsakega drugega dejanja, katerega cilj je povzročiti smrt ali hudo telesno poškodbo civilista ali katere koli druge osebe, ki ne sodeluje aktivno v sovražnostih v oboroženem spopadu, in je namen takšnega dejanja po naravi ali vsebini prestrašiti ljudi oziroma prisiliti vlado ali mednarodno organizacijo, da stori ali opusti kakšno dejanje.“

20 V skladu s členom 8(1) te konvencije morajo države pogodbenice zaradi morebitnega odvzema sredstev v skladu s svojimi notranjepravnimi načeli sprejeti ustrezne ukrepe za identifikacijo, odkrivanje, zamrznitev ali zaseg kakršnih koli sredstev, uporabljenih ali namenjenih za storitev kaznivih dejanj iz člena 2, in premoženjskih koristi, pridobljenih s takimi kaznivimi dejanji.

21 Člen 21 te konvencije določa:

„Nič v tej konvenciji ne vpliva na druge pravice, obveznosti in odgovornosti držav in posameznikov po mednarodnem pravu, še posebej ne na cilje Ustanovne listine Združenih narodov, mednarodnega humanitarnega prava in drugih ustreznih konvencij.“

22 Unija ni podpisnica Mednarodne konvencije o zatiranju financiranja terorizma. Vse države članice pa so njene podpisnice.

Mednarodna konvencija o zatiranju dejanj jedrskega terorizma

23 Člen 4(2) Mednarodne konvencije o zatiranju dejanj jedrskega terorizma, ki je bila podpisana v New Yorku 13. aprila 2005 (*Zbirka pogodb Združenih narodov*, zvezek 2445, str. 89), določa:

„Ta konvencija ne ureja dejavnosti oboroženih sil med oboroženim spopadom v smislu, ki ga imajo ti izrazi po mednarodnem humanitarnem pravu, ki ureja te dejavnosti, in dejavnosti oboroženih sil države pri opravljanju njenih uradnih dolžnosti, kolikor to urejajo druga pravila mednarodnega prava.“

24 Unija ni podpisnica te konvencije. Velika večina držav članic pa je to konvencijo podpisala.

Konvencija Sveta Evrope o preprečevanju terorizma

25 Člen 26(5) Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju terorizma, ki je bila podpisana v Varšavi 16. maja 2005 (*Zbirka pogodb Sveta Evrope* št. 196), določa:

„Konvencija ne ureja dejavnosti oboroženih sil med oboroženim spopadom v skladu z opredelitvami mednarodnega humanitarnega prava, ki jih ureja to pravo, prav tako pa ne ureja dejavnosti vojaških sil pogodbenice pri izvajanju njihovih uradnih dolžnosti, če jih urejajo druga pravila mednarodnega prava.“

26 Unija je v skladu s Sklepom Sveta (EU) 2015/1913 z dne 18. septembra 2015 o podpisu Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju terorizma […] v imenu Evropske unije (UL 2015, L 280, str. 22) podpisala to konvencijo v zvezi z zadevami, ki so v njeni pristojnosti. Podpisala in ratificirala jo je tudi večina držav članic.

*Pravo Unije*

Skupno stališče 2001/931

27 Kot je razvidno iz uvodnih izjav Skupnega stališča 2001/931, je njegov cilj z ukrepanjem tako na ravni Unije kot na ravni držav članic izvajati Resolucijo 1373 (2001), s katero je Varnostni svet Združenih narodov odločil, da morajo vse države preprečevati in kaznovati financiranje terorističnih dejanj.

28 Člen 1 tega skupnega stališča določa:

„1. To skupno stališče se uporablja v skladu z določbami navedenih členov za osebe, skupine in organizacije, vpletene v teroristična dejanja in naštete v Prilogi.

2. V tem skupnem stališču ‚osebe, skupine in organizacije, vpletene v teroristična dejanja' pomenijo:

— osebe, ki izvajajo, ali poskušajo izvajati teroristična dejanja, ali sodelujejo pri njih, ali omogočajo njihovo izvajanje,

— skupine in organizacije, ki so v lasti ali pod nadzorom, neposredno ali posredno, takih oseb; ter osebe, skupine in organizacije, ki delujejo v imenu ali pod vodstvom takih oseb, skupin in organizacij, vključno z denarnimi sredstvi, izvedenimi ali pridobljenimi iz premoženja v lasti ali pod nadzorom, posredno ali neposredno, takih oseb ter pridruženih oseb, skupin in organizacij.

3. V tem skupnem stališču ‚teroristično dejanje' pomeni eno od naslednjih naklepnih dejanj, ki glede na svoj značaj ali pomen lahko resno škodijo državi ali mednarodni organizaciji in so opredeljena kot kršitev nacionalnega prava ter katerih cilj je:

(i) resno ustrahovanje prebivalstva, ali

(ii) nezakonita prisila na vlado ali mednarodno organizacijo, da ne ukrepa ali da se odreče ukrepanju, ali

(iii) resno destabiliziranje ali uničevanje temeljnih političnih, ustavnih, gospodarskih ali družbenih struktur države ali mednarodne organizacije:
   (a) napad na človeško življenje, ki lahko povzroči smrt;
   (b) napad na fizično integriteto osebe;
   (c) ugrabitev ali jemanje talcev;
   (d) veliko uničenje vladnih ali državnih objektov, prometnega sistema, objektov infrastrukture, vključno z informacijskim sistemom, pritrjenih ploščadi na epikontinentalnem pasu, javnih krajev ali zasebne lastnine, ki bi lahko ogrozilo človeško življenje ali povzročilo gospodarske izgube;
   (e) zaseg letal, ladij ali drugih sredstev javnega ali blagovnega prometa;
   (f) izdelovanje, posest, pridobivanje, prenos ali uporaba orožja, razstreliva ali jedrskega, biološkega ali kemičnega orožja in preskrba z njim ter tudi raziskovanje in razvijanje biološkega in kemičnega orožja;
   (g) sproščanje nevarnih snovi ali povzročanje požarov, eksplozij ali poplav, ki povzroča ogrožanje človeškega življenja;
   (h) motenje ali prekinitev preskrbe z vodo, električno energijo ali drugimi temeljnimi naravnimi viri, ki povzroča ogrožanje človeškega življenja;
   (i) grožnja izvršitve dejanj, naštetih od (a) do (h);
   (j) vodenje teroristične skupine;
   (k) sodelovanje pri dejavnostih teroristične skupine, vključno s preskrbo informacij ali materialnih virov ali financiranjem njenih dejavnosti, v vednosti, da bo tako sodelovanje prispevalo k zločinski dejavnosti skupine.

V tem odstavku ‚teroristična skupina' pomeni strukturirano skupino, sestavljeno iz dveh ali več oseb, ki je bila ustanovljena v nekem časovnem obdobju in deluje usklajeno zaradi izvajanja terorističnih dejanj. ‚Strukturirana skupina' pomeni skupino, ki ni bila ustanovljena na slepo zaradi takojšnje izvedbe terorističnega dejanja in v kateri ni potrebna formalna razdelitev vlog med člani, stalnost sestave ali oblikovana struktura.

4. Seznam v Prilogi je sestavljen na podlagi točnih podatkov ali gradiva iz s tem povezanega dosjeja, ki prikazuje, da je odločitev glede oseb, skupin ali organizacij sprejel pristojni organ, ne glede na to, ali gre za začetek preiskave ali pregon zaradi terorističnega dejanja, poskusa ali omogočanja takega dejanja ali sodelovanja pri njem s podlago na trdnih in zaupanja vrednih dokazih ali indicih ali obsodbe za taka dejanja. […]

[…]“

Uredba št. 2580/2001

29 V skladu s členom 1(4) Uredbe št. 2580/2001 je opredelitev „terorističnega dejanja“ v tej uredbi enaka tisti iz člena 1(3) Skupnega stališča 2001/931.

30 Člen 2 navedene uredbe določa:

„1. Razen izjem[,] dopustnih v skladu s členoma 5 in 6:

(a) se zamrznejo vsa denarna sredstva, drugo finančno premoženje in gospodarski viri, ki pripadajo fizični ali pravni osebi, skupini ali organizaciji, navedeni na seznamu iz odstavka 3, ki so v njeni lasti ali s katerimi ta razpolaga;

[…]

2. Razen izjem[,] dopustnih v skladu s členoma 5 in 6[,] je fizični ali pravni osebi, skupini ali organizaciji s seznama iz odstavka 3 prepovedano omogočati finančne storitve ali storitve v njeno korist.

3. Svet soglasno določi, pregleda in spremeni seznam oseb, skupin in organizacij, za katere velja ta uredba, v skladu z določbami člena 1(4), (5) in (6) Skupnega stališča [2001/931]; ta seznam vsebuje:

(i) fizične osebe, ki izvajajo ali poskušajo izvajati kakršno koli teroristično dejanje, sodelujejo pri njem ali omogočajo njegovo izvajanje;

(ii) pravne osebe, skupine ali organizacije, ki izvajajo ali poskušajo izvajati kakršno koli teroristično dejanje, sodelujejo pri njem ali omogočajo njegovo izvajanje;

[…]“

31 V skladu s členom 3(1) te uredbe je prepovedano zavestno in namerno sodelovanje v dejavnostih, katerih cilj ali rezultat je neposredno ali posredno obiti člen 2.

32 Člen 9 Uredbe št. 2580/2001 določa:

„Vsaka država članica določi sankcije, ki se jih uvede, zaradi kršitve določb te uredbe. Take sankcije morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne.“

Okvirni sklep 2002/475

33 Kot je razvidno iz uvodnih izjav 6 in 7 Okvirnega sklepa 2002/475, je njegov namen med drugim uskladitev opredelitve terorističnih kaznivih dejanj v vseh državah članicah, določitev kazni in sankcij, ki ustrezajo resnosti teh kaznivih dejanj, ter določitev pravil o sodni pristojnosti, ki bi lahko zagotovila učinkovit pregon terorističnih kaznivih dejanj.

34 V uvodni izjavi 11 tega okvirnega sklepa je navedeno:

„Ta okvirni sklep ne velja za ukrepe oboroženih sil v času oboroženih spopadov, ki jih ureja mednarodno humanitarno pravo v smislu teh pojmov v okviru omenjenega prava, in za ukrepe oboroženih sil države, ki se izvršujejo po uradni dolžnosti v kolikor jih urejajo druga pravila mednarodnega prava […]

[…]“

35 Člen 1 navedenega okvirnega sklepa, naslovljen „Teroristična kazniva dejanja in temeljne pravice in načela“, v odstavku 1 določa:

„Vsaka država članica sprejme vse potrebne ukrepe, ki zagotavljajo, da se namerna dejanja, na katera se nanašajo spodnje točke (a) do (i) in ki so po nacionalni zakonodaji določena kot kazniva dejanja, ki lahko zaradi svojega značaja ali vsebine hudo škodujejo državi ali mednarodni organizaciji, kadar so storjena z namenom:

— da bi resno zastraševala prebivalstvo, ali

— nezakonito izsiljevala vlado ali mednarodno organizacijo, da izvede ali opusti kakršno koli dejanje, ali

— da bi resno rušila ali uničevala temeljne politične, ustavne, gospodarske ali socialne strukture države ali mednarodne organizacije,šteje za teroristična kazniva dejanja:
  (a) napadi na človekovo življenje, ki lahko povzročijo smrt;
  (b) napadi na fizično integriteto človeka;
  (c) ugrabitev ali zajetje talcev;
  (d) znatno uničevanje vladnih ali javnih objektov, transportnega sistema, infrastrukture, vključno z informacijskim sistemom, pričvrščenih ploščadi, ki se nahajajo na epikontinentalnem pasu, javnega kraja ali zasebne lastnine, ki lahko ogrozi človekovo življenje ali povzroči večjo gospodarsko izgubo;
  (e) ugrabitev letal, ladij ali drugih sredstev javnega ali tovornega transporta;
  (f) proizvodnja, posedovanje, nakup, prevoz, dobava ali uporaba orožja, razstreliv ali jedrskega, biološkega ali kemičnega orožja, kot tudi raziskave in razvijanje biološkega in kemičnega orožja;
  (g) spuščanje nevarnih snovi ali povzročanje požarov, poplav ali eksplozij, ki lahko ogrozijo človekovo življenje;
  (h) motnje ali prekinitve oskrbe z vodo, elektriko ali drugimi osnovnimi naravnimi viri, ki lahko ogrozijo človekovo življenje;
  (i) grožnja, da se bo izvršilo katero od dejanj, naštetih v točkah (a) do (h).“

36 Člen 2 tega okvirnega sklepa, naslovljen „Kazniva dejanja v povezavi s teroristično skupino“, določa:

„1. V namen tega okvirnega sklepa ‚teroristična skupina‘ pomeni: strukturirano skupino več kot dveh oseb, ki se ustanovi za določen čas in usklajeno izvaja teroristična kazniva dejanja. ‚Strukturirana skupina‘ je skupina, ki ni sestavljena zgolj naključno za takojšnjo izvršitev kaznivega dejanja in ki nima nujno uradno določenih vlog svojih članov, kontinuitete članstva oziroma razvite strukture.

2. Vsaka država članica sprejme vse potrebne ukrepe, da zagotovi, da so naslednja namerna dejanja kazniva:

(a) vodenje terorističnе skupine;

(b) udeležba v dejavnostih teroristične skupine, vključno s preskrbo informacij ali materialnih sredstev ali z vsakršnim financiranjem dejavnosti, z vednostjo, da bo to sodelovanje prispevalo h kaznivim dejavnostim teroristične skupine.“

Sklepa 2001/927/ES in 2006/379/ES

37 S Sklepom Sveta 2001/927/ES z dne 27. decembra 2001 o izdelavi seznama iz člena 2(3) Uredbe št. 2580/2001 (UL 2001, L 344, str. 83) je bil izdelan prvi seznam oseb, skupin in organizacij, za katere je veljala navedena uredba.

38 Svet je s Sklepom 2006/379/ES z dne 29. maja 2006 o izvajanju člena 2(3) Uredbe št. 2580/2001 in razveljavitvi Sklepa 2005/930/ES (UL 2006, L 144, str. 21) subjekt LTTE uvrstil na navedeni seznam. Nato je ta subjekt ostal na tem seznamu na podlagi poznejših sklepov in izvedbenih uredb, v katerih je bil ta seznam nadomeščen z novim in s katerimi je bil razveljavljen prejšnji sklep ali izvedbena uredba. Subjekt LTTE je tako bil na seznamu za zamrznitev sredstev, priloženem Izvedbeni uredbi št. 610/2010.

*Nizozemsko pravo*

39 V skladu s členom 2(1) Sanctieregeling terrorisme 2007-II (odredba o sankcijah na področju terorizma iz leta 2007-II, v nadaljevanju: odredba o sankcijah iz leta 2007) lahko minister, če osebe ali organizacije po njegovem mnenju pripadajo krogu oseb ali organizacijam iz Resolucije 1373 (2001), sprejme tako imenovani „ugotovitveni“ sklep v zvezi s temi osebami ali organizacijami.

40 Člen 2(2) te odredbe določa, da se vsa sredstva, ki pripadajo osebam ali organizacijam iz člena 2(1), zamrznejo.

41 Člen 2(3) navedene odredbe prepoveduje opravljanje finančnih storitev za osebe in organizacije iz njenega člena 2(1) ali v korist teh oseb in organizacij.

42 V skladu s členom 2(4) odredbe o sankcijah iz leta 2007 je prepovedano neposredno ali posredno dajanje na voljo sredstev osebam in organizacijam iz člena 2(1) te odredbe.

**Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje**

43 Iz informacij, ki jih je priskrbelo predložitveno sodišče, izhaja, da je minister 8. junija 2010 na podlagi odredbe o sankcijah iz leta 2007 sprejel ugotovitvene sklepe proti A in drugim (v nadaljevanju: sklepi z dne 8. junija 2010), zaradi česar so bila njihova finančna sredstva zamrznjena. Minister je s sklepi z dne 10. januarja 2011, 8. decembra 2010 in 25. novembra 2010 ugovore, ki so jih te osebe vložile zoper sklepe z dne 8. junija 2010, zavrnil. Te zavrnitve je utemeljil s tem, da so A in drugi po njegovem mnenju pripadali krogu oseb in organizacij iz Resolucije 1373 (2001). Poleg tega je minister upošteval uradni memorandum Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (splošna varnostno-obveščevalna služba, Nizozemska) z dne 14. oktobra 2008, glede na navedbe katerega so navedene osebe zbirale sredstva za subjekt LTTE. Minister je upošteval tudi uvrstitev tega subjekta na seznam za zamrznitev sredstev. Poleg tega se je oprl na dejstvo, da je državno tožilstvo začelo kazenski pregon A in drugih zaradi sodelovanja v teroristični organizaciji v smislu nizozemskega kazenskega zakonika in zaradi kršitve prepovedi, navedenih v členu 2(1) in (2) ter v členu 3 Uredbe št. 2580/2001, v korist subjekta LTTE.

44 Upravni oddelki rechtbank Zwolle-Lelystad (okrožno sodišče v Zwolle-Lelystadu, Nizozemska), rechtbank ’s Gravenhage (okrožno sodišče v Haagu, Nizozemska) in rechtbank Alkmaar (okrožno sodišče v Alkmaarju, Nizozemska) so s sodbami z dne 20. decembra 2011, 18. januarja 2012 in

30. avgusta 2012 tožbe, ki so jih A in drugi vložili zoper sklepe ministra, s katerimi je ta ohranil sklep z dne 8. junija 2010, razglasili za neutemeljene. Te osebe so zoper te sodbe vložile pritožbe pri predložitvenem sodišču, Raad van State (državni svet, Nizozemska).

45 A in drugi v okviru teh pritožb med drugim trdijo, da subjekt LTTE ni teroristična organizacija, ker je treba spor med šrilanško vlado in tem subjektom šteti za oboroženi spopad v smislu mednarodnega humanitarnega prava. Navajajo, da je uvrstitev navedenega subjekta na seznam za zamrznitev sredstev zato nezakonita.

46 Predložitveno sodišče na prvem mestu opozarja, da je namen člen 2 odredbe o sankcijah iz leta 2007 izvajati Resolucijo 1373 (2001) in da ta določba ne napotuje niti na Uredbo št. 2580/2001 niti na Skupno stališče 2001/931. Vendar to sodišče meni, da je – ker je minister svoje mnenje, da je subjekt LTTE teroristična organizacija, izrecno utemeljil z uvrstitvijo tega subjekta na seznam za zamrznitev sredstev – ta uvrstitev podlaga za sklep z dne 8. junija 2010. Po mnenju predložitvenega sodišča je bil minister na podlagi načela lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU dolžan šteti, da so subjekti, ki so uvrščeni na ta seznam, teroristične organizacije, ker se Skupno stališče 2001/931 in Uredba št. 2580/2001 sklicujeta na Resolucijo 1373 (2001). Vendar to sodišče meni, da je ob upoštevanju trditev A in drugih dovoljeno dvomiti o zakonitosti aktov Sveta Evropske unije, s katerimi je ta ohranil subjekt LTTE na seznamu za zamrznitev sredstev, ki je veljal ob sprejetju sklepa z dne 8. junija 2010, in o veljavnosti poznejših aktov te institucije, s katerimi je ta ohranila subjekt LTTE na tem seznamu.

47 Na drugem mestu se predložitveno sodišče ob upoštevanju sodb z dne 9. marca 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), in z dne 15. februarja 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), sprašuje, ali je treba A in drugim priznati pravico, da se pri njem sklicujejo na nezakonitost teh aktov, pri čemer te osebe niso zahtevale razglasitve ničnosti teh aktov pri sodiščih Unije. Po mnenju tega sodišča je dejanski položaj A in drugih podoben položaju oseb, ki sta bili v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 29. junija 2010, E in F (C-550/09, EU:C:2010:382), obtoženi, da sta članici Devrimci Halk Kurtulus Partisi-Cephesi (DHKP-C), in v zvezi s katerima je Sodišče v bistvu razsodilo, da ti osebi nista nesporno upravičeni vložiti ničnostno tožbo na podlagi člena 230 ES zoper uvrstitev DHKP-C na seznam iz člena 2(3) Uredbe št. 2580/2001. Predložitveno sodišče se sprašuje, ali je rešitev, podano v tej sodbi, mogoče prenesti v skladu s členom 263 PDEU, glede na to, da je ta določba razširila možnost posameznikov, da izpodbijajo zakonitost aktov Unije. Poudarja predvsem, da če bi bilo treba ob upoštevanju člena 263 PDEU ugotoviti, da se osebe v položaju, v kakršnem so A in drugi, pri nacionalnih sodiščih ne morejo sklicevati na nezakonitost uvrstitve organizacije na seznam za zamrznitev sredstev iz člena 2(3) Uredbe št. 2580/2001, bi morale vse osebe, ki se bojijo, da bo nacionalni organ proti njim sprejel ukrepe za boj proti terorizmu zaradi njihove domnevne ali dejanske vpletenosti v organizacijo, ki je uvrščena na ta seznam, vložiti tožbo zoper uvrstitev te organizacije na navedeni seznam iz previdnosti. Tak položaj pa bi bil po mnenju predložitvenega sodišča nezdružljiv s privilegijem zoper samoobtožbo.

48 Če bi Sodišče odločilo, da ničnostna tožba, ki bi jo A in drugi vložili zoper Izvedbeno uredbo št. 610/2010, ne bi bila dopustna brez vsakega dvoma, se predložitveno sodišče na tretjem mestu sprašuje o veljavnosti uvrstitve subjekta LTTE na seznam za zamrznitev sredstev. Meni, prvič, da kljub besedilu uvodne izjave 11 Okvirnega sklepa 2002/475 ni izključeno, da je dejavnosti oborožene sile v obdobju oboroženega spopada v smislu mednarodnega humanitarnega prava mogoče šteti za teroristična kazniva dejanja. Vendar je po mnenju predložitvenega sodišča ob upoštevanju diskrecijske pravice, za katero se zdi, da jo dopušča opredelitev „terorističnega kaznivega dejanja“ v smislu člena 1(1) tega okvirnega sklepa, pri ugotavljanju, ali je treba dejavnosti, ki jih opravlja subjekt LTTE, opredeliti kot „teroristična kazniva dejanja“, dovoljeno upoštevati, da je bil ta subjekt udeležen v oboroženem spopadu kot oborožena sila.

49 Drugič, to sodišče poudarja, da niti v Skupnem stališču 2001/931 niti v Uredbi št. 2580/2001 ni pojasnjeno, ali je treba upoštevati okoliščino, da so dejanja ali kazniva dejanja, ki so v njiju navedena, storile oborožene sile v obdobju oboroženega spopada v smislu mednarodnega humanitarnega prava. Vendar ob upoštevanju ujemanja opredelitve „terorističnega dejanja“ iz člena 1(3) Skupnega stališča 2001/931 in opredelitve „terorističnega kaznivega dejanja“ iz člena 1(1) Okvirnega sklepa 2002/475 meni, da če bi bilo treba šteti, da dejavnosti oboroženih sil v obdobju oboroženega spopada niso zajete s pojmom „teroristično kaznivo dejanje“ v smislu tega okvirnega sklepa, jih ne bi bilo mogoče šteti niti za „teroristična dejanja“ v smislu Skupnega stališča 2001/931 in Uredbe št. 2580/2001.

50 Tretjič, predložitveno sodišče ob sklicevanju na štiri Ženevske konvencije iz leta 1949 in na Dopolnilne protokole ter na člen 19(2) Mednarodne konvencije o zatiranju terorističnih bombnih napadov, na člen 4(2) Mednarodne konvencije o zatiranju dejanj jedrskega terorizma, na člen 26(5) Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju terorizma in na člen 12 Mednarodne konvencije proti jemanju talcev ugotavlja, da mednarodne konvencije, ki se nanašajo na terorizem, dejavnosti oboroženih sil v obdobju oboroženega spopada izključujejo iz svojega področja uporabe, kar naj bi kazalo na obstoj mednarodnega soglasja o tem, da dejavnosti oboroženih sil v obdobju oboroženega spopada v smislu mednarodnega humanitarnega prava ni mogoče šteti za teroristične dejavnosti. Vendar se predložitveno sodišče sklicuje tudi na člen 2(1)(b) Mednarodne konvencije o zatiranju financiranja terorizma, na člen 33 Četrte Ženevske konvencije in na člen 4(2)(d) Protokola II ter poudarja, da se v skladu s temi konvencijami te dejavnosti ne bi smele šteti za teroristične dejavnosti, če niso usmerjene proti civilistom ali drugim osebam, ki pri sovražnostih ne sodelujejo neposredno.

51 Četrtič, predložitveno sodišče ugotavlja, da je Svet uvrstitev subjekta LTTE na seznam za zamrznitev sredstev utemeljil z navajanjem vrste napadov, ki naj bi jih ta subjekt izvedel v obdobju od 12. avgusta 2005 do 12. aprila 2009 na Šrilanki in ki naj bi zato bili povezani s spopadom med šrilanško vlado in to organizacijo. Pojasnjuje tudi, da je minister v memorandumu, izdanem avgusta 2009, na podlagi meril iz člena 1 Protokola II štel, da je bil ta spopad do 18. maja 2009 nemednarodni oboroženi spopad. Poleg tega naj bi Urad visokega komisarja Združenih narodov za begunce do julija 2009 navedeni spopad opredeljeval kot „oboroženi spopad“. Nazadnje, predložitveno sodišče poudarja pomen, ki ga ima po njegovem mnenju ugotovitev, ali je oboroženi spopad nemednarodne narave v smislu mednarodnega humanitarnega prava.

52 V teh okoliščinah je Raad van State (državni svet) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali bi bila – med drugim ob upoštevanju člena 47 [Listine] – tožba, ki bi jo [A in drugi] vložili v svojem imenu pri Splošnem sodišču na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti Izvedbene uredbe št. 610/2010 v delu, v katerem je bil [subjekt LTTE] uvrščen na seznam [za zamrznitev sredstev], vsekakor razglašena za dopustno?

2. (a) Ali so dejavnosti oboroženih sil med oboroženimi spopadi v smislu mednarodnega humanitarnega prava – tudi ob upoštevanju uvodne izjave 11 Okvirnega sklepa 2002/475 – lahko ‚teroristična kazniva dejanja‘ v smislu navedenega okvirnega sklepa?
   (b) Če je odgovor na drugo vprašanje, točka (a), pritrdilen: ali so dejavnosti oboroženih sil med oboroženimi spopadi v smislu mednarodnega humanitarnega prava lahko ‚teroristična dejanja‘ v smislu Skupnega stališča 2001/931 in Uredbe št. 2580/2001?

3. Ali gre pri dejanjih, iz katerih izhaja Izvedbena uredba št. 610/2010 v delu, v katerem je bil subjekt LTTE na podlagi te uredbe uvrščen na seznam [za zamrznitev sredstev], za ‚dejavnosti oboroženih sil med oboroženimi spopadi‘ v smislu mednarodnega humanitarnega prava?

4. Ali je – tudi ob upoštevanju odgovora na prvo vprašanje, drugo vprašanje, točki (a) in (b), in tretje vprašanje – Izvedbena uredba št. 610/2010 v delu, v katerem je bil z njo subjekt LTTE uvrščen na seznam [za zamrznitev sredstev], neveljavna?

5. Če je odgovor na četrto vprašanje pritrdilen: ali ta neveljavnost zajema tudi prejšnje in poznejše sklepe Sveta o posodobitvi seznama [za zamrznitev sredstev] v delu, v katerem je bil s temi sklepi subjekt LTTE uvrščen na navedeni seznam?“

## Uvodne ugotovitve

53 Subjekt LTTE je s tožbama, vloženima 11. aprila 2011 (zadeva T-208/11) in 28. septembra 2011 (zadeva T-508/11) pri Splošnem sodišču Evropske unije, predlagal razglasitev ničnosti dveh izvedbenih uredb v delu, v katerem se ta akta nanašata nanj, ker je bil z njima uvrščen na seznam za zamrznitev sredstev iz člena 2(3) Uredbe št. 2580/2001. Med postopkom pred Splošnim sodiščem je ta subjekt svoje predloge spremenil, tako da je predlagal razglasitev ničnosti izvedbenih uredb, ki se nanašajo nanj in ki so bile sprejete po vložitvi tožb ter s katerimi je bila njegova uvrstitev na tem seznamu ohranjena.

54 Splošno sodišče je s sodbo z dne 16. oktobra 2014, LTTE/Svet (T-208/11 in T-508/11, EU:T:2014:885), zavrnilo prvi tožbeni razlog subjekta LTTE, ki se je nanašal na nemožnost uporabe Uredbe št. 2580/2001 za spor med njim in šrilanško vlado ter v okviru katerega je ta subjekt zatrjeval, da te uredbe ni mogoče uporabiti za primere oboroženih spopadov, ker naj bi ti lahko spadali le na področje uporabe mednarodnega humanitarnega prava.

55 Vendar je Splošno sodišče nekaterim tožbenim razlogom subjekta LTTE ugodilo in štelo, da je Svet kršil tako člen 1 Skupnega stališča 2001/931 kot tudi obveznost obrazložitve aktov Unije, ker se v obrazložitvi ni skliceval na odločbe pristojnih organov v zvezi z dejstvi, pripisanimi temu subjektu. Zato je izpodbijane uredbe razglasilo za nične v delu, v katerem se nanašajo na navedeni subjekt.

56 Svet je 19. decembra 2014 pri Sodišču vložil pritožbo zoper sodbo Splošnega sodišča z dne 16. oktobra 2014, LTTE/Svet (T-208/11 in T-508/11, EU:T:2014:885).

57 V zvezi s tem je treba poudariti, da se ta zadeva nanaša na akte Unije, ki so bili sprejeti med letoma 2006 in 2010 in s katerimi je bil subjekt LTTE uvrščen na seznam za zamrznitev sredstev, pri čemer je bila ta uvrstitev, kot je razvidno iz točke 51 te sodbe, utemeljena z vrsto napadov, ki jih je ta subjekt izvedel v obdobju od 12. avgusta 2005 do 12. aprila 2009. Zadeva C-599/14 P v zvezi s pritožbo Sveta, ki je bila navedena v prejšnji točki, pa se nanaša na akte Unije, ki so bili sprejeti po letu 2010 in s katerimi je bila uvrstitev navedenega subjekta na seznam za zamrznitev sredstev ohranjena.

58 V teh okoliščinah je treba predlog nizozemske vlade za prekinitev postopka v tej zadevi do izreka sodbe Sodišča v zadevi C-599/14 P zavrniti.

## Vprašanja za predhodno odločanje

*Prvo vprašanje*

59 Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je v smislu sodne prakse, ki temelji na sodbah z dne 9. marca 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), in z dne 15. februarja 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), očitno, da bi bile ničnostne tožbe – ki bi jih zoper Izvedbeno uredbo št. 610/2010, ki se nanaša na uvrstitev subjekta LTTE na seznam za zamrznitev sredstev, pri Splošnem sodišču vložile osebe v položaju, kakršen je položaj pritožnikov iz postopka v glavni stvari – dopustne.

60 Najprej je treba poudariti, da je Izvedbena uredba št. 610/2010 začela veljati po nastanku dejstev v zvezi z zadevo iz postopka v glavni stvari in po sprejetju sklepov z dne 8. junija 2010. Zato je treba šteti, da se vprašanje ne nanaša samo na to izvedbeno uredbo, temveč tudi na akte, ki so bili sprejeti pred njo in s katerimi je bil subjekt LTTE uvrščen, nato pa ohranjen na seznamu za zamrznitev sredstev.

61 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da se nacionalno sodišče sprašuje, ali je sodno prakso, ki izhaja iz sodb z dne 9. marca 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), in z dne 15. februarja 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), mogoče uporabiti v zadevi, kakršna je ta v postopku v glavni stvari.

62 V zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 9. marca 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), je nacionalno sodišče s predlogom za sprejetje predhodne odločbe, vloženim leta 1992, Sodišču postavilo vprašanje v zvezi z veljavnostjo odločbe Evropske komisije na področju državnih pomoči, ki je bila sprejeta leta 1986. Te odločbe Komisije ni izpodbijala družba, ki je prejela pomoč, ki je bila predmet navedene odločbe, čeprav ji je pristojni nacionalni organ poslal kopijo te odločbe in čeprav jo je ta organ izrecno opozoril, da lahko zoper odločbo Komisije vloži tožbo pri Sodišču Evropske unije.

63 Ob upoštevanju teh okoliščin je Sodišče razsodilo, da zahteve pravne varnosti vodijo do izključitve možnosti upravičenca do pomoči – ki bi lahko izpodbijal odločbo Komisije v zvezi s to pomočjo in ki je zamudil prekluzivni rok, ki je za to predviden z določbami Pogodbe – da bi izpodbijal zakonitost te odločbe pri nacionalnih sodiščih s tožbo, vloženo proti ukrepom za njeno izvršitev, ki so jih sprejeli nacionalni organi (glej v tem smislu sodbo z dne 9. marca 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, točki 12 in 17).

64 V zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 15. februarja 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), je bil pri Sodišču leta 1999 vložen predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki se je nanašal na veljavnost protidampinške uredbe, sprejete leta 1992 in uspešno izpodbijane z ničnostno tožbo, na podlagi katere je bila izdana sodba Splošnega sodišča z dne 2. maja 1995, NTN Corporation in Koyo Seiko/Svet (T-163/94 in T-165/94, EU:T:1995:83), ki je bila potrjena s sodbo Sodišča z dne 10. februarja 1998, Komisija/NTN in Koyo Seiko (C-245/95 P, EU:C:1998:46), pri čemer je navedeno ničnostno tožbo vložilo nekaj proizvajalcev, na katere se je ta protidampinška uredba nanašala, vendar ne Nachi Fujikoshi, matična družba tožeče stranke iz postopka v glavni stvari, v kateri je bila izdana sodba z dne 15. februarja 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), in sicer družbe Nachi Europe.

65 Potem ko je Sodišče v točki 39 sodbe z dne 15. februarja 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), ugotovilo, da je mogoče šteti, da določbe te uredbe, ki nalagajo posebno protidampinško dajatev, ki se nanaša na izdelke, ki jih proizvaja družba Nachi Fujikoshi, neposredno in posamično zadevajo družbo Nachi Europe, je v točki 41 te sodbe razsodilo, da se uvoznik izdelkov iz navedene uredbe, kot je družba Nachi Europe, ki je imel nedvomno pravico vložiti tožbo pri Splošnem sodišču, da bi dosegel razglasitev ničnosti protidampinške dajatve, ki velja za njegove izdelke, vendar ki te tožbe ni vložil, ne more nato sklicevati na neveljavnost te protidampinške dajatve pred nacionalnim sodiščem.

66 Kot je Sodišče večkrat poudarilo, bi se s priznanjem, da lahko stranka v postopku, ki nedvomno ima procesno upravičenje v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, da ukrepa proti aktu Unije z ničnostno tožbo, po poteku roka za vložitev tožbe iz člena 263, šesti odstavek, PDEU pred nacionalnim sodiščem izpodbija veljavnost istega akta, tej stranki tako omogočilo, da obide pravnomočnost, ki jo je navedeni sklep pridobil po izteku rokov za vložitev tožbe (glej v tem smislu sodbe z dne 9. marca 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, točka 18; z dne 15. februarja 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, točka 30; z dne 27. novembra 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, točka 41, in z dne 5. marca 2015, Banco Privado Português in Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, točka 28).

67 Toda Sodišče je le v okoliščinah, v katerih bi bila ničnostna tožba očitno dopustna, štelo, da se stranka v postopku ne more sklicevati na neveljavnost akta Unije pred nacionalnim sodiščem (glej v tem smislu sodbe z dne 9. marca 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, točke od 17 do 25; z dne 30. januarja 1997, Wiljo, C-178/95, EU:C:1997:46, točke od 15 do 25; z dne 15. februarja 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, točke od 29 do 40, in z dne 22. oktobra 2002, National Farmers' Union, C-241/01, EU:C:2002:604, točke od 34 do 39). V številnih drugih primerih je Sodišče dejansko razsodilo, da očitna dopustnost ni dokazana (glej v tem smislu zlasti sodbe z dne 23. februarja 2006, Atzeni in drugi, C-346/03 in C-529/03, EU:C:2006:130, točke od 30 do 34; z dne 8. marca 2007, Roquette Frères, C-441/05, EU:C:2007:150, točke od 35 do 48; z dne 29. junija 2010, E in F, C-550/09, EU:C:2010:382, točke od 37 do 52; z dne 18. septembra 2014, Valimar, C-374/12, EU:C:2014:2231, točke od 24 do 38, in z dne 5. marca 2015, Banco Privado Português in Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, točke od 27 do 32).

68 Zaradi okrepitve sodnega varstva fizičnih ali pravnih oseb glede aktov Unije so bili z Lizbonsko pogodbo sicer res razširjeni pogoji dopustnosti ničnostne tožbe s sprejetjem člena 263, četrti odstavek, PDEU, ki tako tožbo dovoljuje tudi zoper predpise, ki se na te osebe neposredno nanašajo in ki ne potrebujejo izvedbenih ukrepov.

69 Vendar ta razširitev pogojev dopustnosti ničnostne tožbe ne pomeni, da ni mogoče izpodbijati veljavnosti akta Unije pred nacionalnim sodiščem, če ničnostna tožba, ki bi jo pri Splošnem sodišču vložila ena od strank v sporu pred tem sodiščem, ne bi bila očitno dopustna (glej v tem smislu sodbo z dne 9. junija 2011, Comitato „Venezia vuole vivere" in drugi/Komisija, C-71/09 P, C-73/09 P in C-76/09 P, EU:C:2011:368, točka 57).

70 Iz tega izhaja, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki se nanaša na veljavnost akta Unije, mogoče zavrniti le, če fizična ali pravna oseba, ki lahko vloži ničnostno tožbo – čeprav bi bila ta tožba zoper akt Unije očitno dopustna – tega ni storila v prekluzivnem roku in se sklicuje na nezakonitost tega akta v okviru nacionalnega postopka, da bi nacionalno sodišče spodbudila k vložitvi zadevnega predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki se nanaša na veljavnost navedenega akta, s čimer bi obšla dokončnost, ki jo ima navedeni akt v zvezi z njo po izteku roka za vložitev tožbe (glej v tem smislu sodbi z dne 9. marca 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, točka 18, in z dne 15. februarja 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, točka 30).

71 V obravnavanem primeru pa ne gre za to.

72 Najprej, pritožniki iz postopka v glavni stvari niso bili uvrščeni na seznam za zamrznitev sredstev.

73 Dalje, ni očitno, da so se ti akti nanje nanašali „posamično" v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU. Uvrstitev subjekta LTTE na seznam za zamrznitev sredstev je namreč za druge osebe splošna, ker prispeva k temu, da se nedoločenemu številu oseb naloži spoštovanje posebnih omejevalnih ukrepov proti navedenemu subjektu (glej v tem smislu sodbe z dne 3. septembra 2008, Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija, C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točke od 241 do 244; z dne 29. junija 2010, E in F, C-550/09, EU:C:2010:382, točka 51, in z dne 23. aprila 2013, Gbagbo in drugi/Svet, od C-478/11 P do C-482/11 P, EU:C:2013:258, točka 56).

74 Nazadnje, na položaj pritožnikov iz postopka v glavni stvari niso neposredno vplivali akti Unije v zvezi s to uvrstitvijo, temveč naložitev sankcij, ki temeljijo le na nizozemski zakonodaji, s katero je bila poleg ostalih elementov upoštevana navedena uvrstitev.

75 Zato je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da v smislu sodne prakse, ki temelji na sodbah z dne 9. marca 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), in z dne 15. februarja 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), ni očitno, da bi bile ničnostne tožbe – ki bi jih zoper

Izvedbeno uredbo št. 610/2010 ali zoper akte Unije, ki so bili sprejeti pred to izvedbeno uredbo in ki se nanašajo na uvrstitev subjekta LTTE na seznam za zamrznitev sredstev, pri Splošnem sodišču vložile osebe v položaju, kakršen je položaj pritožnikov iz postopka v glavni stvari – dopustne.

*Drugo, tretje in četrto vprašanje*

76 Najprej, v zvezi s tretjim vprašanjem, s katerim se v bistvu želi izvedeti, ali dejavnosti, ki so bile razlog za uvrstitev subjekta LTTE na seznam za zamrznitev sredstev in ohranitev tega subjekta na tem seznamu od leta 2006 do leta 2010, pomenijo „dejavnosti oboroženih sil v obdobju oboroženega spopada“ v smislu mednarodnega humanitarnega prava, je treba poudariti, da Sodišče v okviru te zadeve nima dovolj podatkov, da bi lahko odločilo o tem vprašanju.

77 Z drugim in tretjim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, predložitveno sodišče Sodišče v bistvu sprašuje, ali je uvrstitev subjekta LTTE na seznam za zamrznitev sredstev z Izvedbeno uredbo št. 610/2010 in z akti Unije, sprejetimi pred to izvedbeno uredbo, veljavna. Izvedeti želi, natančneje, ali dejavnosti oboroženih sil v obdobju oboroženega spopada v smislu mednarodnega humanitarnega prava pomenijo „teroristična kazniva dejanja“ v smislu Okvirnega sklepa 2002/475 ali „teroristična dejanja“ v smislu Skupnega stališča 2001/931 in Uredbe št. 2580/2001.

78 Predložitveno sodišče se v zvezi s tem sprašuje o možnosti, da se dejavnosti subjekta LTTE, zaradi katerih je bil ta uvrščen na seznam za zamrznitev sredstev, štejejo za teroristične dejavnosti v smislu Skupnega stališča 2001/931 in Uredbe št. 2580/2001, čeprav bi bilo treba ta akta razlagati v povezavi z Okvirnim sklepom 2002/475, ki v uvodni izjavi 11 določa, da ta okvirni sklep ne velja za ukrepe oboroženih sil v času oboroženih spopadov.

79 V skladu s sodno prakso Sodišča je treba uredbo, v kateri so določeni omejevalni ukrepi, kot v Izvedbeni uredbi št. 610/2010 in v aktih Unije, sprejetih pred to izvedbeno uredbo, ki se nanašajo na uvrstitev subjekta LTTE na seznam za zamrznitev sredstev, razlagati ne le ob upoštevanju sklepa, sprejetega v okviru skupne zunanje in varnostne politike, iz člena 215(2) PDEU, ampak tudi ob upoštevanju zgodovinskega okvira, v katerem so bile v Uniji sprejete določbe in v katerega je ta uredba umeščena (sodba z dne 1. marca 2016, National Iranian Oil Company/Svet, C-440/14 P, EU:C:2016:128, točka 78 in sodna praksa).

80 V zvezi s tem je treba razlikovati akte Unije, na katere se nanašata točki (a) in (b) drugega vprašanja, in sicer Okvirni sklep 2002/475 na eni strani ter Skupno stališče 2001/931 in Uredba št. 2580/2001 na drugi. Zato ni treba preučiti in primerjati pojmov „teroristična kazniva dejanja“ v smislu Okvirnega sklepa 2002/475 ter „teroristična dejanja“ v smislu Skupnega stališča 2001/931 in Uredbe št. 2580/2001, temveč cilje Okvirnega sklepa 2002/475, ki spada na področje pravosodja in notranjih zadev (PNZ), ter cilje Skupnega stališča 2001/931 in Uredbe št. 2580/2001, ki spadata predvsem na področje skupne zunanje in varnostne politike (SZVP).

81 Kar zadeva Okvirni sklep 2002/475, je njegov namen med drugim uskladitev opredelitve terorističnih kaznivih dejanj v vseh državah članicah, določitev kazni in sankcij, ki ustrezajo resnosti teh kaznivih dejanj, ter določitev pravil o sodni pristojnosti, ki bi zagotovila učinkovit pregon terorističnih kaznivih dejanj.

82 V ta okvir kazenskega prava spada uvodna izjava 11 Okvirnega sklepa 2002/475, v skladu s katero ta sklep ne velja za ukrepe oboroženih sil v času oboroženih spopadov, ki jih ureja mednarodno humanitarno pravo v smislu teh pojmov v okviru omenjenega prava, in za ukrepe oboroženih sil države, ki se izvršujejo po uradni dolžnosti, če jih urejajo druga pravila mednarodnega prava.

83 Kar pa zadeva Skupno stališče 2001/931 in Uredbo št. 2580/2001, je njun namen izvajanje Resolucije 1373 (2001), ki je bila sprejeta po terorističnih napadih v Združenih državah 11. septembra 2001 in je namenjena predvsem preprečevanju terorističnih dejanj s sprejemanjem ukrepov zamrznitve sredstev, da se onemogočijo pripravljalna dejanja za ta dejanja, kot je financiranje oseb ali subjektov, ki bi lahko teroristična dejanja izvršila.

84 Imenovanje oseb in subjektov, ki morajo biti na seznamu iz člena 2(3) Uredbe št. 2580/2001, v tem kontekstu ni sankcija, temveč preventivni ukrep, sprejet v skladu s sistemom dveh ravni, tako da lahko Svet v skladu s členom 1(4) Skupnega stališča 2001/931 na ta seznam uvrsti le osebe in subjekte, glede katerih obstaja odločitev, ki jo je sprejel pristojni organ, naj gre za začetek preiskav ali pregona, ki temeljijo na trdnih in verodostojnih dokazih ali indicih v zvezi s storitvijo ali poskusom storitve terorističnega dejanja, sodelovanjem pri njem ali omogočanjem takega dejanja, ali pa za obsodbe za taka dejanja.

85 Iz navedenega izhaja, da uvodna izjava 11 Okvirnega sklepa 2002/475, katere edini cilj je, kot je poudarila Komisija, pojasniti obseg področja uporabe tega okvirnega sklepa, ni upoštevna pri razlagi pojma „teroristična dejanja“ v smislu Skupnega stališča 2001/931 in Uredbe št. 2580/2001.

86 Predložitveno sodišče meni, da bi bilo več mednarodnih konvencij mogoče razumeti tako, da dejavnosti oboroženih sil v obdobju oboroženega spopada v smislu mednarodnega humanitarnega prava ni mogoče šteti za teroristične dejavnosti. Zato izraža dvome v zvezi s kvalifikacijo, ki jo je treba uporabiti za dejavnosti, ki jih je izvajal subjekt LTTE in s katerimi so po mnenju Sveta utemeljeni akti Unije, ki so bili sprejeti med letoma 2006 in 2010 in ki se nanašajo na uvrstitev tega subjekta na seznam za zamrznitev sredstev.

87 Vendar je treba ugotoviti, da Unija ni podpisnica teh mednarodnih konvencij in da navedene konvencije nikakor ne nasprotujejo temu, da lahko dejavnosti oboroženih sil v obdobju oboroženega spopada pomenijo „teroristična dejanja“ v smislu Skupnega stališča 2001/931 in Uredbe št. 2580/2001, pri čemer ni nikakršnih indicev, da te konvencije nasprotujejo morebitnim pravilom mednarodnega običajnega mednarodno prava, na katera bi bila vezana Unija.

88 Najprej je treba v zvezi z mednarodnim humanitarnim pravom namreč ugotoviti, da člen 33 Četrte Ženevske konvencije vsebuje prepoved vseh ustrahovalnih ali terorističnih ukrepov. Tudi člen 51(2) Protokola I in člen 13(2) Protokola II določata, da so prepovedana nasilna dejanja ali grožnje z nasiljem, katerih glavni cilj je širjenje strahu med civilnim prebivalstvom. Poleg tega člen 4(2) Protokola II določa, da so vedno in povsod prepovedana teroristična dejanja proti osebam, ki pri sovražnostih ne sodelujejo neposredno oziroma pri njih ne sodelujejo več.

89 Poudariti je treba tudi, da mednarodno humanitarno pravo sledi drugačnim ciljem kot Skupno stališče 2001/931 in Uredba št. 2580/2001 ter da uvaja različne mehanizme.

90 Poleg tega, kot je poudaril generalni pravobranilec v točkah od 107 do 109 sklepnih predlogov, pravila, ki jih določa mednarodno humanitarno pravo, ne prepovedujejo sprejetja preventivnih ukrepov, kakršni so tisti, ki so bili sprejeti proti subjektu LTTE, zunaj okvira, ki ga določa to pravo.

91 Pri tem okoliščina, da nekatere dejavnosti, navedene v točki 86 te sodbe, niso prepovedane z mednarodnih humanitarnim pravom, tudi ob predpostavki, da je dokazana, nikakor ne more biti odločilna, ker uporaba Skupnega stališča 2001/931 in Uredbe št. 2580/2001 ni odvisna od kvalifikacij, ki izhajajo iz mednarodnega humanitarnega prava (glej po analogiji sodbo z dne 30. januarja 2014, Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, točke od 24 do 26).

92 Dalje, v zvezi z mednarodnim pravom, ki se nanaša na terorizem, je treba ugotoviti, da člen 2(1)(b) Mednarodne konvencije o zatiranju financiranja terorizma inkriminira „vsakršno dejanje, namenjeno pobijanju ali povzročitvi hudih telesnih poškodb civilistov ali drugih oseb, ki niso neposredno

udeležene pri sovražnostih v okviru oboroženega spopada, če je to dejanje po svoji naravi ali v svojem okviru namenjeno ustrahovanju prebivalstva ali temu, da neko vlado ali mednarodno organizacijo prisili, da izvrši ali opusti neko dejanje“.

93 Člen 8(1) te konvencije poleg tega določa obveznost sprejetja ukrepov zamrznitve sredstev, ki se uporabljajo za storitev kaznivih dejanj iz njenega člena 2, in ne prepoveduje uvajanja ukrepov zamrznitve sredstev, ki se nanašajo na druga teroristična kazniva dejanja.

94 Poudariti je še treba, da v skladu z zadnjo uvodno izjavo Mednarodne konvencije o zatiranju terorističnih bombnih napadov izključitev dejavnosti oboroženih sil v obdobju oboroženega spopada s področja uporabe te konvencije „ne opravičuje nezakonitih dejanj in […] ta dejanja zaradi take izključitve tudi drugače ne postanejo zakonita“. Iz tega izhaja, da okoliščina, da te dejavnosti ne spadajo na področje uporabe te konvencije, kljub temu ne izključuje, da bi se te dejavnosti lahko štele za nezakonite dejavnosti, za katere je mogoč pregon, kakršna so „teroristična dejanja“ v smislu Skupnega stališča 2001/931 in Uredbe št. 2580/2001.

95 Nazadnje, čeprav mednarodne konvencije, na katere se sklicuje predložitveno sodišče, iz svojega področja uporabe izključujejo dejavnosti oboroženih sil v obdobju oboroženega spopada v smislu mednarodnega humanitarnega prava, pa te mednarodne konvencije državam podpisnicam ne prepovedujejo, da nekatere od teh dejavnosti opredelijo kot teroristična dejanja ali da preprečijo storitev teh dejanj.

96 V zvezi s tem je treba opozoriti, da cilj Skupnega stališča 2001/931 in Uredbe št. 2580/2001 ni sankcioniranje terorističnih dejanj, temveč boj proti terorizmu s preprečevanjem financiranja terorističnih dejanj, kot priporoča Varnostni svet Združenih narodov v Resoluciji 1373 (2001).

97 Iz vseh teh elementov izhaja, da je treba Skupno stališče 2001/931 in Uredbo št. 2580/2001 razlagati tako, da dejavnosti oboroženih sil v obdobju oboroženega spopada v smislu mednarodnega humanitarnega prava lahko pomenijo „teroristična dejanja“ v smislu teh aktov Unije.

98 V teh okoliščinah je treba na drugo in četrto vprašanje odgovoriti, da ker Skupno stališče 2001/931 in Uredba št. 2580/2001 ne nasprotujeta temu, da dejavnosti oboroženih sil v obdobju oboroženega spopada v smislu mednarodnega humanitarnega prava pomenijo „teroristična dejanja“ v smislu teh aktov Unije, dejstvo, da dejavnosti subjekta LTTE lahko pomenijo te dejavnosti, ne vpliva na veljavnost Izvedbene uredbe št. 610/2010 in aktov Unije, ki so bili sprejeti pred to izvedbeno uredbo in ki se nanašajo na uvrstitev subjekta LTTE na seznam za zamrznitev sredstev.

99 Ker je bilo peto vprašanje postavljeno, če bi bila akta iz prejšnje točke neveljavna, nanj ni treba odgovoriti.

## Stroški

100 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **V smislu sodne prakse, ki temelji na sodbah z dne 9. marca 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), in z dne 15. februarja 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), ni očitno, da bi bile ničnostne tožbe – ki bi jih zoper Izvedbeno uredbo Sveta (EU) št. 610/2010 z dne 12. julija 2010 o izvajanju člena 2(3) Uredbe (ES) št. 2580/2001 in razveljavitvi Izvedbene uredbe (EU) št. 1285/2009 ali zoper akte Unije, ki so bili sprejeti pred**

**to izvedbeno uredbo in ki se nanašajo na uvrstitev subjekta „Osvobodilni tigri tamilskega Eelama (LTTE)“ na seznam iz člena 2(3) Uredbe Sveta (ES) št. 2580/2001 z dne 27. decembra 2001 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte zaradi boja proti terorizmu, pri Splošnem sodišču Evropske unije vložile osebe v položaju, kakršen je položaj pritožnikov iz postopka v glavni stvari – dopustne.**

2. **Ker Skupno stališče Sveta 2001/931/SZVP z dne 27. decembra 2001 o uporabi posebnih ukrepov za boj proti terorizmu in Uredba št. 2580/2001 ne nasprotujeta temu, da dejavnosti oboroženih sil v obdobju oboroženega spopada v smislu mednarodnega humanitarnega prava pomenijo „teroristična dejanja“ v smislu teh aktov Unije, dejstvo, da dejavnosti subjekta „Osvobodilni tigri tamilskega Eelama (LTTE)“ lahko pomenijo te dejavnosti, ne vpliva na veljavnost Izvedbene uredbe št. 610/2010 in aktov Unije, ki so bili sprejeti pred to izvedbeno uredbo in ki se nanašajo na uvrstitev iz točke 1 tega izreka.**

Podpisi