Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

14. marts 2017*

»Præjudiciel forelæggelse — fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) — specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme — fælles holdning 2001/931/FUSP — rammeafgørelse 2002/475/RIA — forordning (EF) nr. 2580/2001 — artikel 2, stk. 3 — opførelse af organisationen »De Tamilske Tigre (LTTE)« på listen over personer, grupper og enheder, som er involveret i terrorhandlinger — præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden af denne opførelse — overensstemmelse med humanitær folkeret — begrebet »terrorhandling« — de væbnede styrkers aktiviteter under en væbnet konflikt«

I sag C-158/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) ved afgørelse af 2. april 2014, indgået til Domstolen den 4. april 2014, i sagen:

A,

B,

C,

D

mod

Minister van Buitenlandse Zaken,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, E. Juhász og M. Vilaras samt dommerne A. Rosas (refererende dommer), A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, F. Biltgen og C. Lycourgos,

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 8. marts 2016,

* Processprog: nederlandsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

— A og B ved advocaten A.M. van Eik, A. Eikelboom og T. Buruma

— C og D ved advocaten H. Seton og X.B. Sijmons

— den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og J. Langer, som befuldmægtigede

— den spanske regering ved M.A. Sampol Pucurull, L. Banciella Rodríguez-Miñón og M.J. García-Valdecasas Dorrego, som befuldmægtigede

— Det Forenede Kongeriges regering ved S. Brandon, L. Christie og V. Kaye, som befuldmægtigede, bistået af barrister M. Lester

— Rådet for Den Europæiske Union ved F. Naert og G. Étienne, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved F. Castillo de la Torre, F. Ronkes Agerbeek og P. Van Nuffel, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 29. september 2016,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører dels fortolkningen af artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), af Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA af 13. juni 2002 om bekæmpelse af terrorisme (EFT 2002, L 164, s. 3), som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2008/919/RIA af 28. november 2008 (EUT 2008, L 330, s. 21) (herefter »rammeafgørelse 2002/475«), af Rådets fælles holdning 2001/931/FUSP af 27. december 2001 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme (EFT 2001, L 344, s. 93) og af Rådets forordning (EF) nr. 2580/2001 af 27. december 2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme (EFT 2001, L 344, s. 70), dels gyldigheden af Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 610/2010 af 12. juli 2010 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af gennemførelsesforordning (EU) nr. 1285/2009 (EUT 2010, L 178, s. 1), for så vidt som enheden »De Tamilske Tigre (LTTE)« (på engelsk »Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)«, herefter »LTTE«) herved er blevet opretholdt på listen over de grupper og enheder, som er omhandlet i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 (herefter »listen over indefrysning af midler«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med tvister mellem henholdsvis A, B, C og D (herefter samlet »A m.fl.«) på den ene side og minister van Buitenlandse Zaken (udenrigsministeren, herefter »ministeren«) på den anden side vedrørende pålæggelsen af restriktive foranstaltninger over for disse personer under anvendelse af den nationale lovgivning om bekæmpelse af terrorhandlinger.

Retsforskrifter

Folkeretten

De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 1373 (2001)

3 Som følge af terrorangrebene den 11. september 2001 i New York (USA), Washington (USA) og Pennsylvania (USA) vedtog De Forenede Nationers Sikkerhedsråd den 28. september 2001 resolution 1373 (2001).

4 I præamblen til denne resolution bekræftes bl.a. »the need to combat by all means, in accordance with the Charter of the United Nations, threats to international peace and security caused by terrorist acts«. Det er videre tilkendegivet, at staterne bør »complement international cooperation by taking additional measures to prevent and suppress, in their territories through all lawful means, the financing and preparation of any acts of terrorism«.

5 Resolutionens artikel 1 bestemmer, at De Forenede Nationers Sikkerhedsråd:

»*Decides* that all States shall:

a) Prevent and suppress the financing of terrorist acts;

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

[…]

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

[…]«

De fire Genèvekonventioner af 12. august 1949 og tillægsprotokollerne hertil

6 Artikel 2, der er fælles for de fire Genèvekonventioner af 12. august 1949, dvs. henholdsvis konventionen til forbedring af sårede og syges vilkår i de væbnede styrker i felten (*United Nations Treaties Series*, bind 75, s. 31, herefter »den første Genèvekonvention«), konventionen til forbedring af sårede, syges og skibbrudnes vilkår i de væbnede styrker på søen (*United Nations Treaties Series*, bind 75, s. 85, herefter »den anden Genèvekonvention«), konventionen om behandling af krigsfanger (*United Nations Treaties Series*, bind 75, s. 135, herefter »den tredje Genèvekonvention«) og konventionen om beskyttelse af civile personer i krigstid (*United Nations Treaties Series*, bind 75, s. 287, herefter »den fjerde Genèvekonvention«) (herefter samlet »de fire Genèvekonventioner«), fastsætter:

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

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

[…]«

7 Den fjerde Genèvekonventions artikel 33 har følgende ordlyd:

»Ingen beskyttet person må straffes for en forseelse, som vedkommende ikke selv har begået. Kollektive straffe såvel som alle skræmme- eller terrorforanstaltninger forbydes. […]«

8 De fire Genèvekonventioner omfatter flere tillægsprotokoller: tillægsprotokollen til de fire Genèvekonventioner vedrørende beskyttelsen af ofre i internationale væbnede konflikter (protokol I) af 8. juni 1977 (*United Nations Treaties Series*, bind 1125, s. 3), tillægsprotokollen til de fire Genèvekonventioner vedrørende beskyttelsen af ofre i ikke-internationale væbnede konflikter (protokol II) af 8. juni 1977 (*United Nations Treaties Series*, bind 1125, s. 609) og tillægsprotokollen til de fire Genèvekonventioner om vedtagelse af et yderligere kendemærke (protokol III) af 8. december 2005 (*United Nations Treaties Series*, bind 2404, s. 261) (herefter samlet »tillægsprotokollerne«).

9 Artikel 1, stk. 3 og 4, i protokol I bestemmer:

»3. Denne protokol, der supplerer [de fire Genèvekonventioner], skal finde anvendelse i de situationer, som er beskrevet i den fælles artikel 2 i disse konventioner.

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

10 Protokollens artikel 51, stk. 2, er sålydende:

»Civilbefolkningen som sådan såvel som individuelle civile må ikke gøres til genstand for angreb. Det er forbudt at foretage voldshandlinger eller fremsætte trusler om vold med det primære formål at sprede rædsel blandt civilbefolkningen.«

11 Artikel 1 i protokol II har følgende ordlyd:

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

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

12 Protokollens artikel 4, stk. 1 og 2, er sålydende:

»1. Alle personer, som ikke tager direkte del i, eller som er ophørt med at tage del i fjendtligheder, hvad enten deres frihed er blevet begrænset eller ej, er berettiget til at nyde respekt for deres person, ære og overbevisninger samt religionsudøvelse. De skal under alle omstændigheder behandles humant uden forskelsbehandling af nogen art. Det er forbudt at give ordre til, at der ikke må være overlevende.

2. Uden præjudice for de ovennævnte almindelige bestemmelser skal følgende handlinger imod personer, hvortil der er henvist i [stk.] 1, til enhver tid og på et hvilket som helst sted være og forblive forbudt:

[…]

d) terrorhandlinger

[…]

h) trusler om at begå nogen af de fornævnte handlinger.«

13 Protokollens artikel 6 fastsætter:

»1. Denne artikel vedrører retsforfølgning og straf for kriminelle overtrædelser i forbindelse med den væbnede konflikt.

[…]

5. Ved fjendtlighedernes ophør skal myndighederne, der har magten, søge at give videst mulig amnesti til personer, som har deltaget i den væbnede konflikt, eller til dem, der er berøvet deres frihed af grunde, der har forbindelse med den væbnede konflikt, hvad enten de er internerede eller tilbageholdt.«

14 Protokollens artikel 13, stk. 2, har følgende ordlyd:

»Civilbefolkningen som sådan såvel som individuelle civilpersoner må ikke gøres til genstand for angreb. Voldshandlinger eller trusler om vold, hvis primære formål er at sprede terror blandt civilbefolkningen, er forbudt.«

15 Den Europæiske Union er hverken part i de fire Genèvekonventioner eller i tillægsprotokollerne. Samtlige medlemsstater er derimod part heri.

Den internationale konvention til bekæmpelse af terrorbombninger

16 Sidste betragtning til den internationale konvention til bekæmpelse af terrorbombninger, der blev undertegnet i New York den 15. december 1997 (*United Nations Treaties Series*, bind 2149, s. 256), har følgende ordlyd:

»[B]emærker, at handlinger udført af staternes militærstyrker er omfattet af internationale retsregler, der ligger uden for konventionens rammer, og at udelukkelse af visse handlinger fra konventionens anvendelsesområde ikke skal anses for en godkendelse eller lovliggørelse af ellers ulovlige handlinger og heller ikke udelukker retsforfølgning efter andre love,

[…]«

17 Konventionens artikel 19, stk. 2, bestemmer:

»Denne konvention gælder ikke for væbnede styrkers aktiviteter under en væbnet konflikt, sådan som disse udtryk forstås efter den humanitære folkeret, som gælder derfor, eller for aktiviteter foretaget af en stats militærstyrker under udøvelse af deres officielle hverv, for så vidt andre bestemmelser i folkeretten gælder derfor.«

18 Unionen er ikke part i denne konvention. Samtlige medlemsstater er derimod part heri.

Den internationale konvention til bekæmpelse af finansiering af terrorisme

19 Artikel 2, stk. 1, i den internationale konvention til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, der blev undertegnet i New York den 9. december 1999 (*United Nations Treaties Series*, bind 2178, s. 197), fastsætter:

»En person begår en forbrydelse i denne konventions forstand, hvis den pågældende ulovligt og forsætligt direkte eller indirekte tilvejebringer eller indsamler midler i den hensigt, at de skal anvendes, eller med viden om, at de vil blive anvendt helt eller delvist til at udføre

[…]

b) enhver anden handling med forsæt til at forårsage død eller alvorlig personskade på en civilperson eller en anden person, der ikke aktivt deltager i fjendtlighederne i en væbnet konfliktsituation, når formålet med en sådan handling, henset til handlingens karakter eller sammenhæng, er at skræmme en befolkning eller tvinge en regering eller en international organisation til at foretage eller at undlade at foretage en given handling.«

20 I medfør af konventionens artikel 8, stk. 1, skal de kontraherende stater i overensstemmelse med deres retsprincipper træffe passende foranstaltninger med henblik på at kunne identificere, opdage og indefryse eller beslaglægge midler, der anvendes eller er afsat med det formål at begå de i konventionens artikel 2 anførte forbrydelser, samt udbyttet fra sådanne forbrydelser med henblik på eventuel konfiskation.

21 Konventionens artikel 21 er sålydende:

»Intet i denne konvention skal påvirke staternes og enkeltpersoners øvrige rettigheder, forpligtelser og ansvar i henhold til folkeretten, især formålene i De Forenede Nationers pagt, den humanitære folkeret og andre relevante konventioner.«

22 Unionen er ikke part i den internationale konvention til bekæmpelse af finansiering af terrorisme. Samtlige medlemsstater er derimod part heri.

Den internationale konvention til bekæmpelse af nuklear terrorisme

23 Artikel 4, stk. 2, i den internationale konvention til bekæmpelse af nuklear terrorisme, der blev undertegnet i New York den 13. april 2005 (*United Nations Treaties Series*, bind 2445, s. 89), har følgende ordlyd:

»Denne konvention gælder ikke for væbnede styrkers aktiviteter under en væbnet konflikt, sådan som disse udtryk forstås efter den humanitære folkeret, som gælder derfor, eller for aktiviteter foretaget af en stats militærstyrker under udøvelse af deres officielle hverv, for så vidt andre bestemmelser i folkeretten gælder derfor.«

24 EU er ikke part i denne konvention. Et stort flertal af medlemsstaterne er derimod part heri.

Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme

25 Artikel 26, stk. 5, i Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme, der blev undertegnet i Warszawa den 16. maj 2005 (*Europarådets traktatserie* nr. 196), er sålydende:

»Denne konvention gælder ikke for væbnede styrkers aktiviteter under en væbnet konflikt, sådan som disse udtryk forstås efter den humanitære folkeret, som gælder derfor, eller for aktiviteter foretaget af en stats militærstyrker under udøvelse af deres officielle hverv, for så vidt andre bestemmelser i folkeretten gælder derfor.«

26 EU har i medfør af Rådets afgørelse (EU) 2015/1913 af 18. september 2015 om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne af Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme (EUT 2015, L 280, s. 22) undertegnet denne konvention for så vidt angår spørgsmål, der henhører under Unionens kompetence. Flertallet af medlemsstaterne har ligeledes undertegnet og ratificeret konventionen.

EU-retten

Fælles holdning 2001/931

27 Således som det fremgår af betragtningerne til fælles holdning 2001/931, er formålet med denne at gennemføre resolution 1373 (2001) – hvorved De Forenede Nationers Sikkerhedsråd har besluttet, at alle stater skal forebygge og bekæmpe finansieringen af terrorhandlinger – gennem tiltag såvel på EU-plan som på medlemsstatsplan.

28 Den fælles holdnings artikel 1 fastsætter:

»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.

2. I denne fælles holdning forstås ved »personer, grupper og enheder involveret i terrorhandlinger«:

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

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

3. I denne fælles holdning forstås ved »terrorhandling« en af følgende overlagte handlinger, som i kraft af sin karakter eller den sammenhæng, hvori den begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade, og som kan defineres som en forbrydelse i henhold til national lov, når den begås med det formål:

i) at intimidere en befolkning i alvorlig grad, eller

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

iii) at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller sociale strukturer i alvorlig grad ved følgende handlinger:
   a) legemsindgreb, der kan have døden til følge
   b) alvorlige overgreb mod en persons fysiske integritet
   c) bortførelse eller gidseltagning
   d) massive ødelæggelser af et regeringsanlæg eller et offentligt anlæg, et transportsystem, en infrastruktur, herunder et edb-system, en fast platform på kontinentsoklen, et offentligt sted eller en privat ejendom, der kan bringe menneskeliv i fare eller forårsage betydelige økonomiske tab
   e) kapring af luftfartøjer, skibe eller andre kollektive transportmidler eller godstransportmidler
   f) fremstilling, besiddelse, erhvervelse, transport eller levering eller brug af skydevåben, sprængstoffer, kernevåben, biologiske og kemiske våben og for biologiske og kemiske våbens vedkommende forskning og udvikling
   g) spredning af farlige stoffer, brandstiftelse, fremkaldelse af eksplosioner eller oversvømmelser, der bringer menneskeliv i fare
   h) forstyrrelse eller afbrydelse af vand- eller elforsyning eller forsyningen med andre grundlæggende naturressourcer, der bringer menneskeliv i fare
   i) fremsættelse af trusler om at ville udvise en af de under litra a) til h) nævnte adfærdsformer.
   j) ledelse af en terroristgruppe
   k) deltagelse i en terroristgruppes aktiviteter, herunder tilvejebringelse af informationer eller materielle midler eller gennem finansiering af dens aktiviteter, vel vidende, at denne deltagelse bidrager til gruppens kriminelle aktiviteter.

I dette stykke forstås ved »terroristgruppe« en struktureret sammenslutning bestående af mere end to personer, som har bestået i et vist tidsrum, og som handler i forening med det formål at begå terrorhandlinger. Udtrykket »struktureret sammenslutning« betegner en sammenslutning, der ikke er vilkårligt dannet med henblik på umiddelbart at begå en terrorhandling, og hvis medlemmers roller ikke nødvendigvis er formelt defineret, hvis sammensætning ikke nødvendigvis er fast, og hvis struktur ikke nødvendigvis er nærmere fastlagt.

4. Listen i bilaget udarbejdes på grundlag af præcise oplysninger eller forhold, der viser, at der er truffet en afgørelse af en kompetent myndighed over for de omhandlede 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. […]

[…]«

Forordning nr. 2580/2001

29 Det fremgår af artikel 1, nr. 4), i forordning nr. 2580/2001, at definitionen af »terrorhandling« med henblik på denne forordning er den definition, der er indeholdt i artikel 1, stk. 3, i fælles holdning 2001/931.

30 Forordningens artikel 2 bestemmer:

»1. Med forbehold af artikel 5 og 6

a) indefryses alle midler, andre finansielle aktiver og økonomiske ressourcer, der tilhører, ejes eller besiddes af fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, som er opført på den i stk. 3 omhandlede liste.

[…]

2. Det er forbudt at levere finansielle tjenesteydelser til eller til gavn for de fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, som er opført på den i stk. 3 omhandlede liste, jf. dog artikel 5 og 6.

3. Rådet udarbejder, reviderer og ændrer med enstemmighed den liste over personer, grupper og enheder, som denne forordning finder anvendelse på, i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 1, stk. 4, 5 og 6, i fælles holdning 2001/931[…]. Listen omfatter:

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

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

[…]«

31 Det fremgår af forordningens artikel 3, stk. 1, at bevidst og forsætlig deltagelse i aktiviteter, der direkte eller indirekte har til formål eller til virkning at omgå forordningens artikel 2, er forbudt.

32 Artikel 9 i forordning nr. 2580/2001 er sålydende:

»Hver enkelt medlemsstat fastsætter, hvilke sanktioner der skal pålægges i tilfælde af overtrædelse af bestemmelserne i denne forordning. Sådanne sanktioner skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.«

Rammeafgørelse 2002/475

33 Således som det fremgår af sjette og syvende betragtning til rammeafgørelse 2002/475, er formålet med rammeafgørelsen bl.a. en tilnærmelse af definitionerne af terrorhandlinger i alle medlemsstaterne, en fastsættelse af straffe og sanktioner, som afspejler disse handlingers grove karakter, og en fastsættelse af bestemmelser om straffemyndighed for at sikre, at en terrorhandling kan retsforfølges effektivt.

34 11. betragtning til rammeafgørelsen har følgende ordlyd:

»Denne rammeafgørelse fastsætter ikke regler for de aktiviteter, [som] væbnede styrker udfører under væbnede konflikter som defineret i humanitær folkeret, og som er omfattet af denne ret, eller for de aktiviteter, en medlemsstats væbnede styrker udfører som led i deres officielle funktioner, for så vidt disse aktiviteter er omfattet af andre internationale retsregler.«

35 Rammeafgørelsens artikel 1 med overskriften »Terrorhandlinger og grundlæggende rettigheder og retsprincipper« fastsætter følgende i stk. 1:

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

— alvorligt at intimidere en befolkning, eller

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

— alvorligt at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer:
  a) legemsangreb, der kan have døden til følge
  b) alvorlige overgreb mod en persons fysiske integritet
  c) bortførelse eller gidseltagning
  d) massive ødelæggelser af et regeringsanlæg eller et offentligt anlæg, et transportsystem, en infrastruktur, herunder et edb-system, en fast platform på kontinentalsoklen, et offentligt sted eller en privat ejendom, der kan bringe menneskeliv i fare eller forårsage betydelige økonomiske tab
  e) kapring af luftfartøjer, skibe eller andre kollektive transportmidler eller godstransportmidler
  f) fremstilling, besiddelse, erhvervelse, transport eller levering eller brug af skydevåben, sprængstoffer, kernevåben, biologiske og kemiske våben samt, for så vidt angår biologiske og kemiske våben, forskning og udvikling
  g) spredning af farlige stoffer, brandstiftelse, fremkaldelse af oversvømmelser eller eksplosioner med den følgevirkning, at menneskeliv bringes i fare
  h) forstyrrelse eller afbrydelse af vand- eller elforsyningen eller forsyningen med andre grundlæggende naturressourcer med den følgevirkning, at menneskeliv bringes i fare
  i) fremsættelse af trusler om at ville begå en af de i litra a) til h) nævnte handlinger.«

36 Rammeafgørelsens artikel 2, der har overskriften »Strafbare handlinger med forbindelse til en terroristgruppe«, er sålydende:

»1. I denne rammeafgørelse forstås ved »terroristgruppe« en struktureret sammenslutning af en vis varighed bestående af mere end to personer, som handler i forening med henblik på at begå terrorhandlinger. Udtrykket »struktureret sammenslutning« betegner en sammenslutning, der ikke er vilkårligt dannet med henblik på umiddelbart at begå en strafbar handling, og hvis medlemmers roller ikke nødvendigvis er formelt defineret, hvis sammensætning ikke nødvendigvis er fast, og hvis struktur ikke nødvendigvis er nærmere fastlagt.

2. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at følgende forsætlige handlinger er strafbare:

a) ledelse af en terroristgruppe

b) deltagelse i en terroristgruppes aktiviteter, herunder ved tilvejebringelse af informationer eller materielle midler eller gennem enhver form for finansiering af dens aktiviteter, vel vidende, at denne deltagelse bidrager til terroristgruppens kriminelle aktiviteter.«

Afgørelse 2001/927/EF og 2006/379/EF

37 Ved Rådets afgørelse 2001/927/EF af 27. december 2001 om opstilling af den liste, der er omhandlet i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 (EFT 2001, L 344, s. 83), blev der vedtaget en første liste over personer, grupper og enheder, som er omfattet af denne forordning.

38 Ved afgørelse 2006/379/EF af 29. maj 2006 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af afgørelse 2005/930/EF (EUT 2006, L 144, s. 21) opførte Rådet LTTE på denne liste. Efterfølgende er enheden forblevet opført på listen i henhold til successive afgørelser og gennemførelsesforordninger, hvorved listen er blevet erstattet med en ny, og hvorved den foregående afgørelse eller gennemførelsesforordning er blevet ophævet. LTTE var således opført på listen over indefrysning af midler, som var vedlagt som bilag til gennemførelsesforordning nr. 610/2010.

Nederlandsk ret

39 I overensstemmelse med artikel 2, stk. 1, i Sanctieregeling terrorisme 2007-II (forordning om sanktioner imod terrorisme af 2007-II, herefter »sanktionsforordningen af 2007«) kan ministeren, såfremt personer eller organisationer, som efter den pågældendes opfattelse tilhører gruppen af personer eller organisationer, der er omhandlet i resolution 1373 (2001), over for disse personer eller organisationer vedtage en bekendtgørelse, der benævnes bekendtgørelse »om udpegelse«.

40 Det fremgår af den nævnte forordnings artikel 2, stk. 2, at alle ressourcer, der tilhører de i forordningens artikel 2, stk. 1, omhandlede personer eller organisationer, indefryses.

41 Forordningens artikel 2, stk. 3, indeholder et forbud mod at levere finansielle tjenesteydelser til de i forordningens artikel 2, stk. 1, omhandlede personer og organisationer eller til gavn for sådanne personer og organisationer.

42 I overensstemmelse med artikel 2, stk. 4, i sanktionsforordningen af 2007 er det forbudt direkte eller indirekte at stille ressourcer til rådighed for de i forordningens artikel 2, stk. 1, omhandlede personer og organisationer.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

43 Det fremgår af de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt, at ministeren den 8. juni 2010 på grundlag af sanktionsforordningen af 2007 vedtog bekendtgørelser om udpegelse over for A m.fl. (herefter »afgørelserne af 8. juni 2010«), hvilket havde til følge, at deres respektive økonomiske ressourcer blev indefrosset. Ved afgørelse af henholdsvis 10. januar 2011, 8. december 2010 og 25. november 2010 afviste ministeren de klager, som disse personer havde indgivet mod afgørelserne af 8. juni 2010. Ministeren støttede disse afvisninger på den omstændighed, at A m.fl. efter ministerens opfattelse hver især tilhørte den gruppe af personer og organisationer, der er omhandlet i resolution 1373 (2001). Ministeren tog desuden hensyn til en officiel beretning fra Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (den almindelige efterretnings- og sikkerhedstjeneste, Nederlandene) af 14. oktober 2008, hvoraf det fremgik, at de nævnte personer havde fremskaffet midler til LTTE. Ministeren tog ligeledes hensyn til opførelsen af denne enhed på listen over indefrysning af midler. Endvidere støttede ministeren sig på den omstændighed, at anklagemyndigheden havde indledt en straffesag mod A m.fl. for deltagelse i en terrororganisation som omhandlet i den nederlandske straffelov og for overtrædelse af forbuddene i artikel 2, stk. 1 og 2, og artikel 3 i forordning nr. 2580/2001 til gavn for LTTE.

44 Ved afgørelse af henholdsvis 20. december 2011, 18. januar 2012 og 30. august 2012 forkastede afdelingerne for forvaltningsretlige sager ved rechtbank Zwolle-Lelystad (retten i første instans i Zwolle Lelystad, Nederlandene), rechtbank 's Gravenhage (retten i første instans i Haag, Nederlandene) og rechtbank Alkmaar (retten i første instans i Alkmaar, Nederlandene) de søgsmål, som A m.fl. havde indgivet til prøvelse af ministerens afgørelser, hvorved denne havde stadfæstet afgørelserne af 8. juni 2010. De nævnte personer har iværksat appel til prøvelse af disse domme for den forelæggende ret, Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene).

45 I forbindelse med disse appeller har A m.fl. bl.a. gjort gældende, at LTTE ikke er en terroristgruppe, idet konflikten mellem Sri Lankas regering og denne enhed skal anses for en væbnet konflikt som defineret i humanitær folkeret. De har hævdet, at opførelsen af den nævnte enhed på listen over indefrysning af midler følgelig er ulovlig.

46 Den forelæggende ret har for det første bemærket, at formålet med artikel 2 i sanktionsforordningen af 2007 er at gennemføre resolution 1373 (2001), og at denne bestemmelse hverken henviser til forordning nr. 2580/2001 eller fælles holdning 2001/931. Den nævnte ret er imidlertid af den

opfattelse, at for så vidt som ministeren udtrykkeligt støttede sit standpunkt om, at LTTE er en terroristgruppe, på opførelsen af denne enhed på listen over indefrysning af midler, udgør denne opførelse grundlaget for afgørelserne af 8. juni 2010. Idet fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001 henviser til resolution 1373 (2001), er den forelæggende ret af den opfattelse, at ministeren i henhold til det i artikel 4, stk. 3, TEUF fastsatte princip om loyalt samarbejde var forpligtet til at lægge til grund, at de på denne liste opførte enheder var terroristgrupper. Den forelæggende ret finder imidlertid, at det, henset til argumenterne fra A m.fl., er tilladt at tvivle om lovligheden af de retsakter fra Rådet for Den Europæiske Union, hvorved sidstnævnte opretholdt LTTE på den liste over indefrysning af midler, der var gældende på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelserne af 8. juni 2010, og om gyldigheden af denne institutions efterfølgende retsakter, hvorved institutionen har opretholdt LTTE på listen.

47 For det andet ønsker den forelæggende ret under hensyntagen til dom af 9. marts 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), og af 15. februar 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), oplyst, om A m.fl. skal indrømmes en ret til for den at anfægte lovligheden af disse retsakter, idet de nævnte personer ikke har nedlagt påstand om annullation heraf ved Unionens retsinstanser. Ifølge den forelæggende ret befinder A m.fl. sig i en faktisk situation, der svarer til situationen for de personer, som blev anklaget for at være medlemmer af Devrimci Halk Kurtulus Partisi-Cephesi (DHKP-C) i den sag, der gav anledning til dom af 29. juni 2010, E og F (C-550/09, EU:C:2010:382), hvorved Domstolen i det væsentlige fastslog, at disse personer ikke utvivlsomt havde kunnet anlægge annullationssøgsmål på grundlag af artikel 230 EF til prøvelse af opførelsen af DHKP-C på listen i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om den løsning, som den nævnte dom fører til, kan overføres på artikel 263 TEUF, idet det bemærkes, at denne bestemmelse har udvidet muligheden for privatpersoner for at anfægte lovligheden af EU-retsakter. Den forelæggende ret har bl.a. anført, at såfremt det i lyset af artikel 263 TEUF bliver fastslået, at personer, der befinder sig i samme situation som A m.fl., ikke for de nationale retter kan anfægte lovligheden af opførelsen af en organisation på listen over indefrysning af midler i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001, skal alle personer, der frygter, at en national myndighed træffer terrorbekæmpelsesforanstaltninger over for dem på grund af deres faktiske eller påståede deltagelse i en organisation opført på denne liste, i forebyggende øjemed anlægge søgsmål til prøvelse af opførelsen af organisationen på den nævnte liste. En sådan situation er imidlertid ifølge den forelæggende ret uforenelig med retten til ikke at inkriminere sig selv.

48 For det tilfælde, at Domstolen måtte beslutte, at et af A m.fl. anlagt annullationssøgsmål til prøvelse af gennemførelsesforordning nr. 610/2010 ikke utvivlsomt ville kunne antages til realitetsbehandling, ønsker den forelæggende ret for det tredje oplyst, om opførelsen af LTTE på listen over indefrysning af midler er gyldig. Den finder for det første, at det på trods af ordlyden af 11. betragtning til rammeafgørelse 2002/475 ikke er udelukket, at de aktiviteter, som væbnede styrker udfører under væbnede konflikter som defineret i humanitær folkeret, kan anses for terrorhandlinger. Henset til det skøn, som definitionen af »terrorhandlinger« som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 1, stk. 1, synes at indrømme, er det imidlertid ifølge den forelæggende ret tilladt at tage hensyn til den omstændighed, at LTTE handlede som en væbnet styrke i en væbnet konflikt, når det skal fastslås, om enhedens aktiviteter skal anses for »terrorhandlinger«.

49 For det andet har den forelæggende ret anført, at det hverken i fælles holdning 2001/931 eller forordning nr. 2580/2001 er præciseret, om der skal tages hensyn til den omstændighed, at de heri omhandlede handlinger eller overtrædelser er blevet begået af væbnede styrker under en væbnet konflikt som defineret i humanitær folkeret. Den forelæggende ret er imidlertid af den opfattelse, at henset til overensstemmelsen mellem den definition af »terrorhandlinger« (»acte de terrorisme«), der er indeholdt i artikel 1, stk. 3, i fælles holdning 2001/931, og den definition af »terrorhandlinger« (»infraction terroriste«), som er indeholdt i artikel 1, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/475, kan væbnede styrkers aktiviteter under væbnede konflikter, såfremt de skulle anses for ikke at være omfattet af

begrebet »terrorhandlinger« (»infraction terroriste«) i rammeafgørelsens forstand, heller ikke udgøre »terrorhandlinger« (»acte de terrorisme«) som omhandlet i fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001.

50 For det tredje har den forelæggende ret under henvisning til de fire Genèvekonventioner af 1949 og tillægsprotokollerne, til artikel 19, stk. 2, i den internationale konvention til bekæmpelse af terrorbombninger, til artikel 4, stk. 2, i den internationale konvention til bekæmpelse af nuklear terrorisme, til artikel 26, stk. 5, i Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme og til artikel 12 i den internationale konvention imod gidseltagning fastslået, at disse internationale konventioner om terror udelukker væbnede styrkers aktiviteter under væbnede konflikter fra deres respektive anvendelsesområde, hvilket tyder på, at der er international konsensus om, at de aktiviteter, som væbnede styrker udfører under væbnede konflikter som defineret i humanitær folkeret, ikke skal anses for terrorvirksomhed. Den forelæggende ret har imidlertid også henvist til artikel 2, stk. 1, litra b), i den internationale konvention til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, artikel 33 i den fjerde Genèvekonvention og artikel 4, stk. 2, litra d), i protokol II og anført, at det fremgår af disse konventioner, at sådanne aktiviteter ikke skal anses for terrorvirksomhed, når de ikke er rettet mod civilpersoner eller andre personer, der ikke aktivt deltager i fjendtlighederne.

51 For det fjerde har den forelæggende ret fastslået, at Rådet begrundede opførelsen af LTTE på listen over indefrysning af midler ved at angive en række angreb, som enheden skulle have udført i Sri Lanka i perioden mellem den 12. august 2005 og den 12. april 2009, og som dermed har en tilknytning til konflikten mellem regeringen i Sri Lanka og denne organisation. Den forelæggende ret har desuden anført, at på grundlag af kriterierne i artikel 1 i protokol II fandt ministeren i en beretning af august 2009, at denne konflikt var en ikke-international væbnet konflikt frem til den 18. maj 2009. Desuden har De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge frem til juli 2009 betegnet den nævnte konflikt som »en væbnet konflikt«. Endelig har den forelæggende ret understreget betydningen af, ifølge denne, at fastlægge, om den væbnede konflikt er ikke-international som defineret i humanitær folkeret.

52 På denne baggrund har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

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

2) a) Kan aktiviteter, som væbnede styrker udfører under væbnede konflikter som defineret i humanitær folkeret, også henset til 11. betragtning til rammeafgørelse 2002/475, udgøre terrorhandlinger i denne rammeafgørelses forstand?
   b) Såfremt spørgsmål 2, litra a), besvares bekræftende, kan aktiviteter, som væbnede styrker udfører under væbnede konflikter som defineret i humanitær folkeret, da udgøre terrorhandlinger som omhandlet i fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001?

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

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

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

Indledende bemærkninger

53 Ved søgsmål anlagt ved Den Europæiske Unions Ret den 11. april 2011 (sag T-208/11) og den 28. september 2011 (sag T-508/11) nedlagde LTTE påstand om annullation af to gennemførelsesforordninger, for så vidt som disse retsakter vedrørte enheden, idet den herved var blevet opført på den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 fastsatte liste over indefrysning af midler. Under sagen for Retten tilpassede enheden sine påstande, idet den nedlagde påstande om annullation af de gennemførelsesforordninger vedrørende denne, der var blevet vedtaget efter søgsmålsanlæggene, og hvorved opførelsen af enheden på denne liste var blevet opretholdt.

54 Ved dom af 16. oktober 2014, LTTE mod Rådet (T-208/11 og T-508/11, EU:T:2014:885), forkastede Retten LTTE's første anbringende om, at forordning nr. 2580/2001 ikke fandt anvendelse på konflikten mellem enheden og Sri Lankas regering, og hvorved enheden havde gjort gældende, at den nævnte forordning ikke finder anvendelse på væbnede konflikter, idet disse kun kan være omfattet af humanitær folkeret.

55 Retten gav imidlertid LTTE medhold i en række anbringender, idet den fandt, at Rådet havde tilsidesat såvel artikel 1 i fælles holdning 2001/931 som pligten til at begrunde EU-retsakter i mangel på henvisning i begrundelsen til afgørelser truffet af kompetente myndigheder vedrørende de handlinger, som enheden blev tilskrevet. Følgelig annullerede Retten de anfægtede forordninger, for så vidt som de vedrørte enheden.

56 Ved stævning indgivet den 19. december 2014 iværksatte Rådet appel for Domstolen til prøvelse af Rettens dom af 16. oktober 2014, LTTE mod Rådet (T-208/11 og T-508/11, EU:T:2014:885).

57 I denne henseende bemærkes, at den foreliggende sag vedrører EU-retsakter, der blev vedtaget mellem 2006 og 2010, og hvorved LTTE blev opført på listen over indefrysning af midler, og at denne opførelse, således som det fremgår af denne doms præmis 51, blev begrundet i en række angreb udført af enheden i perioden mellem den 12. august 2005 og den 12. april 2009. Sag C-599/14 P vedrørende den i den foregående præmis anførte appel fra Rådet vedrører imidlertid EU-retsakter vedtaget efter 2010, hvorved opførelsen af enheden på listen over indefrysning af midler er blevet opretholdt.

58 På denne baggrund må den nederlandske regerings anmodning om, at den foreliggende sag udsættes på Domstolens dom i sag C-599/14 P, forkastes.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

59 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om det er åbenbart – som omhandlet i den retspraksis, der er støttet på dom af 9. marts 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), og af 15. februar 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101) – at annullationssøgsmål anlagt ved Retten af personer, der befinder sig i en situation svarende til situationen for sagsøgerne i hovedsagen, til prøvelse af gennemførelsesforordning nr. 610/2010 vedrørende opførelsen af LTTE på listen over indefrysning af midler ville have kunnet antages til realitetsbehandling.

60 Indledningsvis bemærkes, at såvel de faktiske omstændigheder i hovedsagen som vedtagelsen af afgørelserne af 8. juni 2010 fandt sted inden ikrafttrædelsen af gennemførelsesforordning nr. 610/2010. Det må derfor fastslås, at spørgsmålet ikke alene vedrører denne gennemførelsesforordning, men ligeledes de retsakter, der blev vedtaget forud for denne, og hvorved LTTE blev opført og siden opretholdt på listen over indefrysning af midler.

61 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den nationale ret ønsker oplyst, om den retspraksis, der kan udledes af dom af 9. marts 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), og af 15. februar 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), kan overføres på et tilfælde som det i hovedsagen foreliggende.

62 I den sag, der gav anledning til dom af 9. marts 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), havde en national ret ved en anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet i 1992 forelagt Domstolen et spørgsmål vedrørende gyldigheden af en beslutning om statsstøtte, som Europa-Kommissionen havde vedtaget i 1986. Denne beslutning fra Kommissionen var ikke blevet anfægtet af det selskab, som havde modtaget den støtte, der var genstand for beslutningen, selv om den kompetente nationale myndighed havde fremsendt en kopi af beslutningen til selskabet og udtrykkeligt havde gjort selskabet opmærksomt på, at det kunne anlægge sag til prøvelse af Kommissionens beslutning ved Den Europæiske Unions Domstol.

63 På baggrund af disse omstændigheder fastslog Domstolen, at kravene om retssikkerhed fører til at afskære en modtager af støtte, der kunne have anfægtet Kommissionens beslutning vedrørende denne støtte, men har ladet den herfor bindende frist i traktatens bestemmelser udløbe, fra at anfægte beslutningens lovlighed ved de nationale domstole i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af de nationale myndigheders foranstaltninger til gennemførelse af denne beslutning (jf. i denne retning dom af 9.3.1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, præmis 12 og 17).

64 I den sag, der gav anledning til dom af 15. februar 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), var Domstolen i 1999 blevet forelagt en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af en antidumpingforordning, der var blevet vedtaget i 1992, hvilken forordning var blevet anfægtet ved et annullationssøgsmål, hvori der ved Rettens dom af 2. maj 1995, NTN Corporation og Koyo Seiko mod Rådet (T-163/94 og T-165/94, EU:T:1995:83), blev givet medhold, og som blev stadfæstet ved Domstolens dom af 10. februar 1998, Kommissionen mod NTN Corporation og Koyo Seiko (C-245/95 P, EU:C:1998:46), men det nævnte annullationssøgsmål var blevet anlagt af en række producenter, der var berørt af denne antidumpingforordning, og ikke af Nachi Fujikoshi, som var moderselskabet til sagsøgeren i hovedsagen i den sag, der gav anledning til dom af 15. februar 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), dvs. Nachi Europe.

65 Efter at have fastslået i præmis 39 i dom af 15. februar 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), at Nachi Europe kunne betragtes som umiddelbart og individuelt berørt af forordningens bestemmelser om indførelse af en særlig antidumpingtold for så vidt angik varer fremstillet af Nachi Fujikoshi, fastslog Domstolen i den nævnte doms præmis 40, at en importør af de i forordningen omhandlede varer, såsom Nachi Europe, der utvivlsomt havde ret til at anlægge sag ved Retten med påstand om annullation af den antidumpingtold, som blev pålagt disse varer, men som ikke havde udnyttet sin søgsmålsret, ikke senere for en national ret kunne påberåbe sig, at antidumpingtolden var ugyldig.

66 Således som Domstolen flere gange har fastslået, ville det, hvis det anerkendtes, at en retsundergiven, som utvivlsomt har haft kompetence i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF til at anlægge et annullationssøgsmål med henblik på prøvelse af en EU-retsakt, kunne anfægte gyldigheden af denne retsakt for en national ret efter udløbet af søgsmålsfristen i henhold til artikel 263, stk. 6, TEUF, være ensbetydende med at anerkende en mulighed for den pågældende for at omgå afgørelsens endelige karakter i forhold til den pågældende selv efter udløbet af søgsmålsfristen (jf. i denne retning dom af 9.3.1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, præmis 18, af 15.2.2001, Nachi

Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, præmis 30, af 27.11.2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 41, og af 5.3.2015, Banco Privado Português og Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, præmis 28).

67 Det er imidlertid kun under omstændigheder, hvor annullationssøgsmålet åbenbart ville have kunnet antages til realitetsbehandling, at Domstolen har fastslået, at en retsundergiven ikke for en national ret kan påberåbe sig en EU-retsakts ugyldighed (jf. i denne retning dom af 9.3.1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, præmis 17-25, af 30.1.1997, Wiljo, C-178/95, EU:C:1997:46, præmis 15-25, af 15.2.2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, præmis 29-40, og af 22.10.2002, National Farmers' Union, C-241/01, EU:C:2002:604, præmis 34-39). I flere andre tilfælde har Domstolen nemlig fastslået, at den åbenbare karakter af antagelsen til realitetsbehandling ikke var godtgjort (jf. bl.a. i denne retning dom af 23.2.2006, Atzeni m.fl., C-346/03 og C-529/03, EU:C:2006:130, præmis 30-34, af 8.3.2007, Roquette Frères, C-441/05, EU:C:2007:150, præmis 35-48, af 29.6.2010, E og F, C-550/09, EU:C:2010:382, præmis 37-52, af 18.9.2014, Valimar, C-374/12, EU:C:2014:2231, præmis 24-38, og af 5.3.2015, Banco Privado Português og Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, præmis 27-32).

68 Ganske vist har Lissabontraktaten for at styrke domstolsbeskyttelsen af fysiske eller juridiske personer i forhold til EU-retsakter udvidet betingelserne for et annullationssøgsmåls antagelse til realitetsbehandling gennem vedtagelsen af artikel 263, stk. 4, TEUF, hvorved et sådant søgsmål også er tilladt med henblik på prøvelse af regelfastsættende retsakter, der berører en sådan person umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger.

69 Denne udvidelse af betingelserne for et annullationssøgsmåls antagelse til realitetsbehandling har imidlertid ikke til virkning, at det er umuligt at anfægte gyldigheden af en EU-retsakt ved en national ret, når det ikke er åbenbart, at det annullationssøgsmål, som en af parterne i tvisten for Retten ville have kunnet anlægge ved denne ret, ville have kunnet antages til realitetsbehandling (jf. i denne retning dom af 9.6.2011, Comitato »Venezia vuole vivere« m.fl. mod Kommissionen, C-71/09 P, C-73/09 P og C-76/09 P, EU:C:2011:368, præmis 57).

70 Det følger heraf, at en anmodning om præjudiciel afgørelse, der vedrører gyldigheden af en EU-retsakt, kun kan forkastes i det tilfælde, hvor en fysisk eller juridisk person, der havde kunnet anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af en EU-retsakt, har undladt det inden for den fastsatte frist, selv om et sådant søgsmål åbenbart havde kunnet antages til realitetsbehandling, og har gjort gældende inden for rammerne af en national procedure, at denne retsakt er ulovlig, med henblik på at anspore den nationale ret til at forelægge Domstolen den omhandlede anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af retsakten, således at den endelige karakter, som retsakten har over for den pågældende efter udløbet af søgsmålsfristen, bliver omgået (jf. i denne retning dom af 9.3.1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, præmis 18, og af 15.2.2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, præmis 30).

71 Dette gør sig ikke gældende i det foreliggende tilfælde.

72 For det første var appellanterne i hovedsagen nemlig ikke selv opført på listen over indefrysning af midler.

73 For det andet er det ikke åbenbart, at de var »individuelt« berørt af disse retsakter i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 263, stk. 4, TEUF. Opførelsen af LTTE på listen over indefrysning af midler er nemlig almengyldig for så vidt angår andre personer end denne enhed, idet den bidrager til at pålægge et ubestemt antal personer at overholde de restriktive foranstaltninger, der er truffet over for enheden (jf. i denne retning dom af 3.9.2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 241-244, af 29.6.2010, E og F, C-550/09, EU:C:2010:382, præmis 51, og af 23.4.2013, Gbagbo m.fl. mod Rådet, C-478/11 P – C-482/11 P, EU:C:2013:258, præmis 56).

74 For det tredje er appellanterne i hovedsagens situation blevet umiddelbart berørt, ikke af EU-retsakter vedrørende denne opførelse, men af pålæggelsen af sanktioner, der alene er støttet på nederlandsk ret, hvori der blandt andre forhold er blevet taget hensyn til denne opførelse.

75 Følgelig skal det første spørgsmål besvares med, at det ikke er åbenbart – som omhandlet i den retspraksis, der er støttet på dom af 9. marts 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), og af 15. februar 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101) – at annullationssøgsmål anlagt ved Retten af personer, der befinder sig i en situation svarende til situationen for sagsøgerne i hovedsagen, til prøvelse af gennemførelsesforordning nr. 610/2010 eller de forud for denne gennemførelsesforordning vedtagne EU-retsakter vedrørende opførelsen af LTTE på listen over indefrysning af midler, ville have kunnet antages til realitetsbehandling.

Det andet til det fjerde spørgsmål

76 Hvad indledningsvis angår det tredje spørgsmål, hvormed det nærmere bestemt ønskes oplyst, om de aktiviteter, der har begrundet opførelsen og opretholdelsen af LTTE på listen over indefrysning af midler fra 2006 til 2010, udgør »aktiviteter, som væbnede styrker udfører under væbnede konflikter« som defineret i humanitær folkeret, skal det bemærkes, at Domstolen i forbindelse med den foreliggende sag ikke råder over tilstrækkelige oplysninger til at kunne udtale sig om dette spørgsmål.

77 Med sit andet og fjerde spørgsmål, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om den opførelse af LTTE på listen over indefrysning af midler, som er blevet foretaget ved gennemførelsesforordning nr. 610/2010 og ved EU-retsakter vedtaget forud for denne gennemførelsesforordning, er gyldig. Den forelæggende ret ønsker særligt oplyst, om aktiviteter, som væbnede styrker udfører under væbnede konflikter, således som begrebet er defineret i humanitær folkeret, kan udgøre »terrorhandlinger« som omhandlet i rammeafgørelse 2002/475, fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001.

78 Den forelæggende ret ønsker i denne henseende oplyst, om det er muligt at anse de af LTTE's aktiviteter, som har begrundet opførelsen af enheden på listen over indefrysning af midler, for terrorhandlinger som omhandlet i fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001, når henses til, at disse retsakter skal sammenholdes med rammeafgørelse 2002/475, og at det fremgår af 11. betragtning hertil, at rammeafgørelsen ikke fastsætter regler for de aktiviteter, som væbnede styrker udfører under væbnede konflikter.

79 I overensstemmelse med Domstolens praksis skal en forordning, der fastsætter restriktive foranstaltninger – således som det er blevet gjort ved gennemførelsesforordning nr. 610/2010 og de forud for denne gennemførelsesforordning vedtagne EU-retsakter vedrørende opførelsen af LTTE på listen over indefrysning af midler – fortolkes i lyset af ikke alene den afgørelse, der er vedtaget som led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik som omhandlet i artikel 215, stk. 2, TEUF, men ligeledes den historiske sammenhæng, hvori de af Unionen vedtagne bestemmelser indgår, og hvori denne forordning er vedtaget (dom af 1.3.2016, National Iranian Oil Company mod Rådet, C-440/14 P, EU:C:2016:128, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).

80 I denne henseende skal der sondres mellem de EU-retsakter, som henholdsvis litra a) og litra b) i det andet spørgsmål vedrører, nemlig på den ene side rammeafgørelse 2002/475 og på den anden side fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001. Det er således ikke begrebet »terrorhandlinger« (»infractions terroristes«) som omhandlet i rammeafgørelse 2002/475 og begrebet »terrorhandlinger«(»actes de terrorisme«) som omhandlet i rammeafgørelse 2001/931 og forordning nr. 2580/2001, der skal undersøges og sammenlignes, men formålet med rammeafgørelse 2002/475, der henhører under området retlige og indre anliggender (RIA), og formålet med rammeafgørelse 2001/931 og med forordning nr. 2580/2001, som i det væsentlige henhører under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP).

81 Hvad angår rammeafgørelse 2002/475 er formålet hermed bl.a. en tilnærmelse af definitionerne af terrorhandlinger i alle medlemsstaterne, en fastsættelse af straffe og sanktioner, som afspejler disse handlingers grove karakter, og en fastsættelse af bestemmelser om straffemyndighed for at sikre, at en terrorhandling kan retsforfølges effektivt.

82 11. betragtning til rammeafgørelse 2002/475 – hvorefter rammeafgørelsen ikke fastsætter regler for de aktiviteter, som væbnede styrker udfører under væbnede konflikter som defineret i humanitær folkeret, og som er omfattet af denne ret, eller for de aktiviteter, en medlemsstats væbnede styrker udfører som led i deres officielle funktioner, for så vidt disse aktiviteter er omfattet af andre internationale retsregler – indskriver sig i denne strafferetlige sammenhæng.

83 Hvad derimod angår fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001 er formålet hermed at gennemføre resolution 1373 (2001), der blev vedtaget som følge af de terrorangreb, der blev udført i USA den 11. september 2001, og det tilsigtes hovedsageligt herved at forebygge terrorhandlinger gennem vedtagelsen af indefrysning af midler for at hæmme de forberedende handlinger til sådanne handlinger, såsom finansieringen af personer eller enheder, der kan udføre sådanne terrorhandlinger.

84 Udpegelsen af de personer og enheder, der skal være opført på listen i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001, udgør i denne sammenhæng ikke en sanktion, men en forebyggende foranstaltning vedtaget i henhold til et tostrenget system, forstået på den måde, at i henhold til artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 kan Rådet på denne liste kun opføre de personer og enheder, over for hvilke en kompetent myndighed har truffet en afgørelse af en kompetent myndighed, hvad enten der er indledt en undersøgelse eller en retsforfølgelse, baseret på seriøse og troværdige beviser eller indicier, for at begå en terrorhandling eller forsøg på at begå, deltage i eller lette gennemførelsen af en terrorhandling, eller der er afsagt dom for sådanne handlinger.

85 Det følger af de ovenstående betragtninger, at 11. betragtning til rammeafgørelse 2002/475, hvis eneste formål som anført af Kommissionen er at klarlægge konturerne for denne rammeafgørelses anvendelsesområde, ikke har nogen relevans for fortolkningen af begrebet »terrorhandlinger« som omhandlet i fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001.

86 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at forskellige internationale konventioner eventuelt kan læses således, at de aktiviteter, som væbnede styrker udfører under væbnede konflikter som defineret i humanitær folkeret, ikke skal anses for terrorvirksomhed. Herved ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorledes de aktiviteter, som LTTE har udført, og som ifølge Rådet har begrundet de EU-retsakter vedrørende opførelsen af enheden på listen over indefrysning af midler, der blev vedtaget mellem 2006 og 2010, skal kvalificeres.

87 Det skal imidlertid fastslås, at Unionen ikke er part i disse internationale konventioner, og at de nævnte konventioner under alle omstændigheder ikke er til hinder for, at aktiviteter, som væbnede styrker udfører under væbnede konflikter, kan udgøre »terrorhandlinger« som omhandlet i fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001, uden at der er nogen form for indicier på, at disse konventioner skulle være i modstrid med eventuelle regler i folkeretlig sædvaneret, som Unionen skulle være bundet af.

88 Hvad således indledningsvis angår humanitær folkeret må det fastslås, at artikel 33 i den fjerde Genèvekonvention indeholder et forbud mod enhver skræmme- eller terrorforanstaltning. Tilsvarende fastsætter artikel 51, stk. 2, i protokol I og artikel 13, stk. 2, i protokol II, at det er forbudt at foretage voldshandlinger eller fremsætte trusler om vold med det primære formål at sprede rædsel blandt civilbefolkningen. I øvrigt fastsætter artikel 4, stk. 2, i protokol II, at terrorhandlinger mod personer, der ikke tager direkte del i, eller som er ophørt med at tage del i fjendtligheder, er forbudt til enhver tid og på et hvilket som helst sted.

89 Det skal ligeledes bemærkes, at den humanitære folkeret forfølger andre mål end dem, der forfølges med fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001, og at den indfører andre mekanismer.

90 Desuden indeholder de i den humanitære folkeret fastsatte regler, således som generaladvokaten har anført i punkt 107-109 i forslaget til afgørelse, ikke et forbud mod, at der uden for de rammer, som er defineret ved denne ret, vedtages forebyggende foranstaltninger som dem, LTTE har været genstand for.

91 På denne baggrund kan den omstændighed, selv hvis den måtte anses for godtgjort, at visse af de aktiviteter, der er anført i denne doms præmis 86, ikke er forbudt i henhold til humanitær folkeret, under alle omstændigheder ikke være afgørende, for så vidt som anvendelsen af fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001 ikke afhænger af de kvalificeringer, som følger af humanitær folkeret (jf. analogt dom af 30.1.2014, Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, præmis 24-26).

92 Hvad dernæst angår folkeretten vedrørende terror må det fastslås, at artikel 2, stk. 1, litra b), i den internationale konvention til bekæmpelse af finansiering af terrorisme fastsætter en kriminalisering af »enhver […] handling med forsæt til at forårsage død eller alvorlig personskade på en civilperson eller en anden person, der ikke aktivt deltager i fjendtlighederne i en væbnet konfliktsituation, når formålet med en sådan handling, henset til handlingens karakter eller sammenhæng, er at skræmme en befolkning eller tvinge en regering eller en international organisation til at foretage eller at undlade at foretage en given handling«.

93 Konventionens artikel 8, stk. 1, fastsætter desuden en forpligtelse til at træffe foranstaltninger om indefrysning af de midler, der anvendes med det formål at begå de i konventionens artikel 2 anførte forbrydelser, og indeholder ikke noget forbud mod indførelsen af foranstaltninger om indefrysning af midler vedrørende andre terrorhandlinger.

94 Det skal endvidere bemærkes, at det fremgår af den sidste betragtning til den internationale konvention til bekæmpelse af terrorbombninger, at den omstændighed, at handlinger udført af militærstyrker under væbnede konflikter er udelukket fra konventionens anvendelsesområde, »ikke skal anses for en godkendelse eller lovliggørelse af ellers ulovlige handlinger og heller ikke udelukker retsforfølgning efter andre love«. Det følger heraf, at den omstændighed, at sådanne aktiviteter ikke er omfattet af den nævnte konventions anvendelsesområde, dog ikke udelukker, at de kan anses for ulovlige aktiviteter, der kan være genstand for retsforfølgning, såsom »terrorhandlinger« som omhandlet i fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001.

95 Endelig bemærkes, at selv om visse af de internationale konventioner, hvortil den forelæggende ret har henvist, udelukker væbnede styrkers aktiviteter under væbnede konflikter som defineret i humanitær folkeret fra deres anvendelsesområde, forbyder de ikke de kontraherende stater at kvalificere visse af disse aktiviteter som »terrorhandlinger« eller at forhindre, at sådanne handlinger bliver begået.

96 I denne henseende bemærkes, at formålet med fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001 ikke er at sanktionere terrorhandlinger, men at bekæmpe terrorisme ved at forhindre finansieringen af terrorhandlinger, således som FN's Sikkerhedsråd har anbefalet det i resolution 1373 (2001).

97 Det følger af samtlige de ovenstående betragtninger, at fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001 skal fortolkes således, at aktiviteter, som væbnede styrker udfører under væbnede konflikter som defineret i humanitær folkeret, kan udgøre »terrorhandlinger« i disse EU-retsakters forstand.

98 På denne baggrund skal det andet og det fjerde spørgsmål besvares med, at idet fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001 ikke er til hinder for, at aktiviteter, som væbnede styrker udfører under væbnede konflikter som defineret i humanitær folkeret, udgør »terrorhandlinger« i disse EU-retsakters forstand, berører den omstændighed, at LTTE's aktiviteter kan udgøre sådanne

aktiviteter, ikke gyldigheden af gennemførelsesforordning nr. 610/2010 eller af de forud for denne gennemførelsesforordning vedtagne EU-retsakter vedrørende opførelsen af LTTE på listen over indefrysning af midler.

99 Det er ufornødent at besvare det femte spørgsmål, da det kun er forelagt for det tilfælde, at de retsakter, som er omhandlet i den foregående præmis, er ugyldige.

Sagens omkostninger

100 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) **Det er ikke åbenbart – som omhandlet i den retspraksis, der er støttet på dom af 9. marts 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), og af 15. februar 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101) – at annullationssøgsmål anlagt ved Retten af personer, der befinder sig i en situation svarende til situationen for sagsøgerne i hovedsagen, til prøvelse af Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 610/2010 af 12. juli 2010 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af gennemførelsesforordning (EU) nr. 1285/2009 eller til prøvelse af de forud for denne gennemførelsesforordning vedtagne EU-retsakter vedrørende opførelsen af enheden »De Tamilske Tigre (LTTE)« på listen i artikel 2, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 2580/2001 af 27. december 2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme, ville have kunnet antages til realitetsbehandling.**

2) **Idet Rådets fælles holdning 2001/931/FUSP af 27. december 2001 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme og forordning nr. 2580/2001 ikke er til hinder for, at aktiviteter, som væbnede styrker udfører under væbnede konflikter som defineret i humanitær folkeret, udgør »terrorhandlinger« i disse EU-retsakters forstand, berører den omstændighed, at de aktiviteter, som enheden »De Tamilske Tigre (LTTE)« udfører, kan udgøre sådanne aktiviteter, ikke gyldigheden af gennemførelsesforordning nr. 610/2010 eller af de forud for denne gennemførelsesforordning vedtagne EU-retsakter vedrørende den opførelse, der er omhandlet i denne domskonklusions punkt 1.**

Underskrifter