RETTENS DOM (Anden Afdeling)

12. december 2006 *

I sag T-228/02,

Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran, Auvers-sur-Oise (Frankrig), ved avocat J.-P. Spitzer, D. Vaughan, QC, og avocate É. de Boissieu,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Vitsentzatos og M. Bishop, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

støttet af:

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, først ved J.E. Collins, derefter ved R. Caudwell og C. Gibbs, som befuldmægtigede, bistået af barrister S. Moore,

intervenient,

oprindeligt angående dels en påstand om annullation Rådets fælles holdning 2002/340/FUSP af 2. maj 2002 om ajourføring af fælles holdning 2001/931/FUSP om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme (EFT L 116, s. 75), af Rådets fælles holdning 2002/462/FUSP af 17. juni 2002 om ajourføring af fælles holdning 2001/931 og om ophævelse af fælles holdning 2002/340 (EFT L 160, s. 32) samt af Rådets afgørelse 2002/460/EF af 17. juni 2002 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme, og om ophævelse af afgørelse 2002/334/EF (EFT L 160, s. 26), for så vidt som sagsøgeren er anført på listen over personer, grupper og enheder, som disse bestemmelser finder anvendelse på, dels en påstand om erstatning,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. Pirrung, og dommerne N.J. Forwood og S. Papasavvas,

justitssekretær: E. Coulon,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. februar 2006,

afsagt følgende

Dom

Faktiske omstændigheder

1 Det fremgår af sagen, at sagsøgeren, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran (Mujahedin-e Khalq på persisk), blev oprettet i 1965 med det formål at erstatte shah-styret i Iran, senere mullah-styret, med et demokratisk styre. Mujahedin-e Khalq var medstifter af National Council of Resistance of Iran (NCRI), som er et organ, der definerer sig selv som den iranske »modstandsbevægelses eksilparlament«. På tidspunktet for de faktiske omstændigheder i sagen var Mujahedin-e Khalq sammensat af fem særskilte organisationer samt en uafhængig væbnet fraktion, der opererer i Iran. Ifølge Mujahedin-e Khalqs egne oplysninger har organisationen og dens medlemmer imidlertid udtrykkeligt indstillet alle militære aktiviteter efter juni 2001, og den har ikke længere nogen væbnet fraktion.

2 Ved afgørelse af 28. marts 2001 opførte Secretary of State for the Home Department (indenrigsministeren, Det Forenede Kongerige, herefter »Home Secretary«) sagsøgeren på listen over forbudte organisationer i henhold til Terrorism Act 2000 (lov af 2000 om terrorisme). Sagsøgeren har anlagt to parallelle sager til prøvelse af denne afgørelse, den ene som en appelsag (appeal) ved Proscribed Organisations Appeal Commission (klagenævn vedrørende forbudte organisationer, POAC), og den anden til prøvelse af afgørelsen ved High Court of Justice (England og Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court).

3 De Forenede Nationers Sikkerhedsråd (herefter »Sikkerhedsrådet«) vedtog den 28. september 2001 resolution 1373 (2001), hvori der fastlægges omfattende strategier til bekæmpelse af terrorisme, og navnlig til bekæmpelse af finansiering af terrorisme. Resolutionens afsnit 1, litra c), bestemmer bl.a., at alle stater gennemfører en indefrysning af midler og andre finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer over for personer, som begår eller forsøger at begå terrorhandlinger eller medvirker til eller fremmer begåelsen af sådanne handlinger, enheder, der ejes eller kontrolleres af sådanne personer, og personer og enheder, der handler på vegne af eller efter instruks fra sådanne personer og enheder.

4 Den 27. december 2001 vedtog Rådet, idet det fandt, at der var behov for en fællesskabsindsats for at gennemføre Sikkerhedsrådets resolution 1373 (2001), i henhold til artikel 15 EU og 34 EU fælles holdning 2001/930/FUSP om bekæmpelse af terrorisme (EFT L 344, s. 90) og fælles holdning 2001/931/FUSP om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme (EFT L 344, s. 93).

5 I henhold til artikel 1, stk. 1, i fælles holdning 2001/931 finder denne anvendelse på »personer, grupper og enheder, der er involveret i terrorhandlinger, og som er opført i bilaget«. Sagsøgerens navn er ikke anført på denne liste.

6 Artikel 1, stk. 2 og 3, i fælles holdning 2001/931 definerer, hvad der forstås ved henholdsvis »personer, grupper og enheder involveret i terrorhandlinger« og »terrorhandling«.

7 I henhold til artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 udarbejdes listen i bilaget 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. Ved »kompetent myndighed« forstås en judiciel myndighed eller, hvor judicielle myndigheder ikke har kompetence på området, en tilsvarende kompetent myndighed på dette område.

8 I henhold til artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931 underkastes navnene på personer og enheder, der er opført på listen i bilaget, med regelmæssige mellemrum og mindst en gang hvert halve år en fornyet gennemgang for at sikre, at det stadig er berettiget at bevare deres navne på listen.

9 I henhold til artikel 2 og 3 i fælles holdning 2001/931 vil Det Europæiske Fællesskab, der handler inden for rammerne af sine beføjelser i henhold til EF-traktaten, beordre indefrysning af pengemidler og andre finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer over for personer, grupper og enheder opført i bilaget, og sikre, at pengemidler, finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer eller finansielle tjenester hverken direkte eller indirekte vil blive stillet til disses rådighed.

10 Den 27. december 2001 vedtog Rådet i medfør af artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF forordning (EF) nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme (EFT L 344, s. 70), idet det var af den opfattelse, at en forordning var nødvendig til gennemførelse af de foranstaltninger, der er beskrevet i fælles holdning 2001/931, på fællesskabsplan. Det fremgår af denne forordning, at med forbehold af de i forordningen indeholdte undtagelser skal alle midler, der tilhører en fysisk eller juridisk person, en gruppe eller en enhed, som er opført på den i artikel 2, stk. 3, omhandlede liste, indefryses. Det er ligeledes forbudt at stille pengemidler eller finansielle tjenesteydelser til

rådighed for sådanne personer, grupper eller enheder. Rådet udarbejder, reviderer og ændrer med enstemmighed den liste over personer, grupper og enheder, som forordningen finder anvendelse på, i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 1, stk. 4-6, i fælles holdning 2001/931.

11 Den oprindelige liste over personer, grupper og enheder, som forordning nr. 2580/2001 finder anvendelse på, blev opstillet 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 L 344, s. 83). Sagsøgerens navn er ikke anført på denne liste.

12 Ved dom af 17. april 2002 afslog High Court at tage sagsøgerens begæring om genoptagelse af den afgørelse, som blev truffet af Home Secretary den 28. marts 2001 (jf. præmis 3 ovenfor), til følge, idet den i det væsentlige antog, at POAC var det rette forum til at høre sagsøgerens argumenter, herunder argumenterne om, at der er sket en tilsidesættelse af retten til at blive hørt.

13 Den 2. maj 2002 vedtog Rådet i henhold til artikel 15 EU og 34 EU fælles holdning 2002/340/FUSP om ajourføring af fælles holdning 2001/931 (EFT L 116, s. 75). I bilaget hertil ajourføres listen over de personer, grupper og enheder, som er omfattet af fælles holdning 2001/931. Bilagets punkt 2 med overskriften »grupper og enheder« indeholder bl.a. sagsøgerens navn, der er angivet således:

»Mujahedin-e Khalq Organisation (MEK eller MKO) [bortset fra »National Council of Resistance of Iran« (NCRI)] (alias The National Liberation Army of Iran (NLA, MEK's militante fløj), the Peoples Mujahidin of Iran (PMOI), National Council of Resistance (NCR), Muslim Iranian Student's Society)«.

14 Ved afgørelse 2002/334/EF af 2. maj 2002 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af afgørelse 2001/927 (EFT L 116, s. 33) vedtog Rådet en ajourført liste over personer, grupper og enheder, som ovennævnte forordning skal finde anvendelse på. Sagsøgerens navn er opført på denne liste, idet der er anvendt samme ordlyd som i bilaget til fælles holdning 2002/340.

15 Den 17. juni 2002 vedtog Rådet dels fælles holdning 2002/462/FUSP om ajourføring af fælles holdning 2001/931 og om ophævelse af fælles holdning 2002/340 (EFT L 160, s. 32), dels afgørelse 2002/460/EF om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af afgørelse 2002/334 (EFT L 160, s. 26). Sagsøgerens navn forblev opført på den liste, der fremgår af henholdsvis fælles holdning 2001/931 og forordning nr. 2580/2001 (herefter samlet benævnt »de omtvistede lister«, og sidstnævnte »den omtvistede liste«).

16 Ved dom af 15. november 2002 forkastede POAC den af sagsøgeren iværksatte appel til prøvelse af Home Secretary's afgørelse af 28. marts 2001 (jf. præmis 2 ovenfor), idet den navnlig fandt, at det ikke var påkrævet, at der foretoges en forudgående høring af sagsøgeren, eftersom en sådan høring både ville være uigennemførlig og uønsket inden for rammerne af en lovgivning, der er rettet mod terrororganisationer. Ifølge denne dom er der i medfør af ordningen i Terrorism Act rig mulighed for, at sagsøgerens standpunkter bliver hørt af POAC.

17 Rådet vedtog senere forskellige fælles holdninger og afgørelser, der ajourførte de omtvistede lister. De fælles holdninger og afgørelser, der var gældende på tidspunktet for afslutningen af den mundtlige forhandling, var henholdsvis Rådets fælles holdning 2005/936/FUSP af 21. december 2005 om ajourføring af fælles holdning 2001/931 og om ophævelse af fælles holdning 2005/847/FUSP (EUT L 340,

s. 80) og Rådets afgørelse 2005/930/EF af 21. december 2005 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af afgørelse 2005/848/EF (EUT L 340, s. 64). Sagsøgerens navn er fortsat opført på de omtvistede lister i de således vedtagne retsakter.

Retsforhandlinger og parternes påstande

18 Sagsøgeren har ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 26. juli 2002 anlagt den foreliggende sag og nedlagt følgende påstande:

— Fælles holdning 2002/340 og 2002/462 såvel som afgørelse 2002/460 annulleres, for så vidt som disse retsakter finder anvendelse på sagsøgeren.

— Følgelig fastslås, at disse fælles holdninger og afgørelsen ikke finder anvendelse på sagsøgeren.

— Rådet tilpligtes at betale 1 EUR i erstatning for det lidte tab.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

19 I sit svarskrift har Rådet nedlagt følgende påstande:

— Sagsøgerens påstande tages ikke til følge, idet søgsmålet dels skal afvises, dels er ubegrundet.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20 Ved kendelse af 12. februar 2003 og efter at have hørt parterne, meddelte formanden for Rettens Anden Afdeling Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande. Intervenienten har indgivet sit skriftlige indlæg med påstand om frifindelse af Rådet, og sagsøgeren har indleveret sine bemærkninger hertil inden for de fastsatte frister.

21 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Anden Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling, og den har som foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til artikel 64 i Rettens procesreglement ved skrivelse af 1. december 2005 fra Justitskontoret anmodet parterne om at fremsætte deres skriftlige bemærkninger til de konsekvenser, der af hensyn til fortsættelsen af nærværende sag, skal drages af de nye forhold, der består i de forskellige ophævelser og erstatninger, der er foretaget efter indleveringen af stævningen, af de i sagen anfægtede retsakter, nemlig fælles holdning 2002/340 og 2002/462 samt afgørelse 2002/460, ved de retsakter, hvori sagsøgeren stedse har været opført på de omtvistede lister.

22 I sine bemærkninger, der blev indleveret til Rettens Justitskontor den 21. december 2005, har Rådet anført, at det ikke er nødvendigt at tage stilling til de fælles holdninger, eftersom denne sag ifølge Rådet under alle omstændigheder skal afvises. Hvad angår de fællesskabsafgørelser, der gennemfører forordning nr. 2580/2001, finder Rådet, at »der bør tages hensyn til, at stævningen vedrører »Rådets afgørelse 2005/848/EF af 29. november 2005 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og om ophævelse af afgørelse 2005/722/EF (EUT L 314, s. 46)« eller alle andre afgørelser, der har samme formål, og som er i kraft på det tidspunkt, hvor Retten afsiger dom, for så vidt som denne afgørelse vedrører sagsøgeren«.

23 I sine bemærkninger, der blev indleveret til Rettens Justitskontor den 2. januar 2006, har sagsøgeren anført, at »det skal bemærkes, at denne sag er anlagt til prøvelse af Rådets fælles holdning 2005/847/FUSP af 29. november 2005 »om ajourføring af fælles holdning 2001/931 og om ophævelse af fælles holdning 2005/725/FUSP (EUT L 314, s. 41)« og afgørelse 2005/848«. Som bilag til sine bemærkninger har

sagsøgeren desuden vedlagt en række nye dokumenter, som er blevet tilført sagens akter. Ved skrivelse af 19. januar 2006 fra Rettens Justitskontor er disse bemærkninger og dokumenter blevet meddelt Rådet, som anerkendte modtagelsen heraf den 27. januar 2006.

24 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 25. januar 2006 indgav sagsøgeren sine skriftlige bemærkninger til retsmøderapporten, hvori organisationen bl.a. gjorde gældende, at søgsmålet fremover ligeledes skal anses for anlagt til prøvelse af fælles holdning 2005/936 og afgørelse 2005/930. Som bilag til denne skrivelse har sagsøgeren vedlagt en række yderligere dokumenter. Sagens parter blev underrettet om, at afgørelsen om, hvorvidt disse bilag kan tilføres sagens akter, vil blive truffet under retsmødet.

25 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten under retsmødet den 7. februar 2006. U Under dette retsmøde har Rådet gjort gældende, at de nye dokumenter, som sagsøgeren indleverede til Justitskontoret den 18. og 25. januar 2006 (jf. præmis 23 og 24 ovenfor), ikke var indleveret forskriftsmæssigt. Rådet har tilføjet, at det ikke var været i stand til at tage stilling til disse dokumenter på hensigtsmæssig vis på grund af den sene meddelelse herom. Følgelig har Rådet anmodet Retten om enten ikke at tilføre de omhandlede dokumenter til sagsakterne eller at genåbne den skriftlige forhandling med henblik på at give Rådet mulighed for skriftligt at redegøre for sine synspunkter. Retten har udsat sin afgørelse vedrørende denne anmodning og anmodningen om at tilføre de i præmis 24 nævnte dokumenter til sagsakterne.

26 Som svar på et spørgsmål fra Retten har sagsøgeren erklæret — således som Rådet har anerkendt i sine indlæg, indleveret til Justitskontoret den 23. december 2005 (jf. præmis 22 ovenfor) — at den foreliggende sag må anses for anlagt til prøvelse af fælles holdning 2005/936 og afgørelse 2005/930 og i givet fald af alle de andre retsakter, der er i kraft på det tidspunkt, hvor Retten afsiger endelig dom i sagen, og som har samme formål som disse fælles holdninger og denne afgørelse, og som har samme virkning i forhold til sagsøgeren, for så vidt som disse retsakter vedrører denne.

Om de processuelle følger af ophævelsen og erstatningen af de oprindeligt anfægtede retsakter

27 Som det fremgår af præmis 17 ovenfor, er de i nærværende sag oprindeligt anfægtede retsakter, dvs. fælles holdninger 2002/340 og 2002/462 samt afgørelse 2002/460 (herefter »den oprindeligt anfægtede afgørelse«), blevet ophævet og erstattet flere gange efter indleveringen af stævningen, ved retsakter, hvori sagsøgeren stedse har været opført på de omtvistede lister. Det drejer sig på tidspunktet for afslutningen på den mundtlige forhandling om fælles holdning 2005/936 og afgørelse 2005/930.

28 I denne forbindelse skal der henvises til, at en beslutning, der under en sag erstattes af en anden med samme genstand, må betragtes som et nyt element, der gør det muligt for sagsøgeren at ændre sine påstande og anbringender. Det ville således stride mod retsplejehensyn og procesøkonomiske hensyn at tvinge sagsøgeren til at anlægge en ny sag. Det ville i øvrigt være ubilligt, hvis den pågældende institution for at imødegå de indsigelser, der i en stævning for en af Fællesskabets retsinstanser rettes mod en beslutning, kunne ændre den anfægtede beslutning eller lade en anden træde i stedet og under sagen påberåbe sig denne ændring eller nye beslutning for at hindre modparten i at udvide de oprindelige påstande og anbringender til at omfatte den senere beslutning eller i at fremsætte supplerende påstande og anbringender angående denne (Domstolens dom af 3.3.1982, sag 14/81, Alpha Steel mod Kommissionen, Sml. s. 749, præmis 8, af 29.9.1987, forenede sager 351/85 og 360/85, Fabrique de fer de Charleroi og Dillinger Hüttenwerke mod Kommissionen, Sml. s. 3639, præmis 11, og af 14.7.1988, sag 103/85, Stahlwerke Peine-Salzgitter mod Kommissionen, Sml. s. 4131, præmis 11 og 12, samt Rettens dom af 3.2.2000, forenede sager T-46/98 og T-151/98, CCRE mod Kommissionen, Sml. II, s. 167, præmis 33).

29 I domme af 21. september 2005, Yusuf og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen (sag T-306/01, Sml. II, s. 3533, under appel, herefter »Yusuf-dommen«, præmis 73), og Kadi mod Rådet og Kommissionen (sag T-315/01,

Sml. II, s. 3649, under appel, herefter »Kadi-dommen«, præmis 54), har Retten overført denne retspraksis til et tilfælde, hvor en forordning, som direkte og individuelt berører en enkeltperson, under sagen erstattes af en forordning med samme genstand.

30 I det foreliggende tilfælde og i overensstemmelse med denne retspraksis skal sagsøgerens begæring derfor tages til følge, og søgsmålet skal på tidspunktet for afslutningen på den mundtlige forhandling anses for at tilsigte annullation af fælles holdning 2005/936 og afgørelse 2005/930, for så vidt som disse retsakter vedrører sagsøgeren, og parterne skal have adgang til at omformulere deres påstande, anbringender og argumenter under hensyn til disse nye elementer. For sagsøgeren medfører dette en ret til at nedlægge yderligere påstande, anbringender og argumenter.

31 Under disse omstændigheder gives der dels tilladelse til at lade de dokumenter, der er vedlagt sagsøgerens bemærkninger til retsmøderapporten, og indleveret til Rettens Justitskontor den 25. januar 2006 (jf. præmis 24 ovenfor), indgå i sagens akter, dels forkastes Rådets påstand om, at hverken de omhandlede dokumenter eller de dokumenter, der er vedlagt sagsøgerens bemærkninger i dennes svar på Rettens skriftlige spørgsmål, indleveret til Rettens Justitskontor den 18. januar 2006 (jf. præmis 23 og 25 ovenfor), indgår i sagens akter. Fremlæggelse af nye dokumenter og nye beviser må nemlig anses for at indgå i parternes ret til at omformulere deres påstande, anbringender og argumenter i lyset af de nye elementer, der er anført i de foregående præmisser. Hvad angår spørgsmålet, om den sene fremlæggelse af de omhandlede dokumenter i det foreliggende tilfælde berettiger en genåbning af den skriftlige forhandling henset til Rådets ret til kontradiktion (jf. præmis 25 ovenfor), skal der henvises til præmis 182 nedenfor.

32 Retten finder i øvrigt, at den kun med føje kan forelægges en påstand om annullation af en eksisterende retsakt, der er bebyrdende. Hvis sagsøgeren kan gives adgang, således som det er fastslået i præmis 30 ovenfor, til at omformulere sine påstande, således at de tilsigter annullation af de retsakter, som under sagens forløb har erstattet de oprindeligt anfægtede retsakter, giver denne løsning ikke grundlag for en

teoretisk prøvelse af lovligheden af hypotetiske retsakter, der endnu ikke er vedtaget (jf. Rettens kendelse af 18.9.1996, sag T-22/96, Langdon mod Kommissionen, Sml. II, s. 1009, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis).

33 Det følger heraf, at det ikke er nødvendigt at give sagsøgeren tilladelse til at omformulere sine påstande, således at disse ikke alene rettes mod fælles holdning 2005/936 og afgørelse 2005/930, men i givet fald også mod alle de andre retsakter, der er i kraft på det tidspunkt, hvor Retten afsiger endelig dom i sagen, og som har samme genstand som disse retsakter og har samme retsvirkning for sagsøgeren, for så vidt som disse retsakter vedrører denne (jf. præmis 26 ovenfor).

34 I denne sag omfatter Rettens prøvelsesret således udelukkende de allerede foreliggende og vedtagne retsakter, som stadig er i kraft, og som er blevet anfægtet på tidspunktet for afslutningen af den mundtlige forhandling, nemlig fælles holdning 2005/936 (herefter »den anfægtede fælles holdning«) og afgørelse 2005/930 (herefter »den anfægtede afgørelse«) (herefter, under ét »de anfægtede retsakter«). Dette er også tilfældet, såfremt disse retsakter ligeledes er blevet ophævet og erstattet af andre retsakter på tidspunktet for denne doms afsigelse.

35 I et sådant tilfælde har sagsøgeren for det første fortsat en interesse i at opnå annullation af de anfægtede retsakter, for så vidt som ophævelsen af en retsakt, der er blevet udstedt af en institution, ikke er ensbetydende med en anerkendelse af, at retsakten er ulovlig og har virkning ex nunc, til forskel fra en annullationsdom, hvorved den annullerede retsakt fjernes fra retsordenen med tilbagevirkende kraft og anses for aldrig at have eksisteret. For det andet er denne institution — således som Rådet har anerkendt under retsmødet — i tilfælde af annullation af de anfægtede retsakter forpligtet til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige til opfyldelse af denne dom i overensstemmelse med artikel 233 EF, hvilket kan indebære, at den i givet fald ændrer eller tilbagekalder de retsakter, der eventuelt har ophævet eller erstattet de anfægtede retsakter efter afslutningen af den mundtlige forhandling (jf. i denne retning Rettens dom af 13.12.1995, forenede sager T-481/93 og T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2941, præmis 46-48).

Den anden påstand

36 Sagsøgeren har med sin anden påstand — som omformuleret under retsmødet — anmodet Retten om at fastslå, at de anfægtede akter ikke finder anvendelse på sagsøgeren som følge af deres delvise annullation, der tilsigtes med den første påstand.

37 Det må således fastslås, at den anden påstand, som den er formuleret, ikke har nogen selvstændig rækkevidde i forhold til den første påstand, og den skal følgelig betragtes som værende uden genstand.

Påstanden om annullation af den anfægtede fælles holdning

Parternes argumenter

38 Sagsøgeren har gjort gældende, at sagen kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som såvel den anfægtede fælles holdning som den anfægtede afgørelse berører denne umiddelbart og individuelt og er til skade for sagsøgeren. Sagsøgeren gør navnlig gældende, at Retten er kompetent til at prøve lovligheden af den omhandlede fælles holdning, eftersom der i modsat fald vil være tale om retsnægtelse.

39 Efter sagsøgerens opfattelse finder retsstatsprincippet i artikel 6, stk. 2, EU anvendelse på alle Unionens retsakter, herunder de retsakter, der er vedtaget inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) eller inden for rammerne af politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (der i almindelighed benævnes »retlige og indre anliggender«) (RIA). Eftersom retten til

domstolsprøvelse er et af de grundlæggende elementer i retsstatsprincippet, sådan som det ligeledes fremgår af artikel 35 EU og 46 EU og af Domstolens praksis (dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 18, og af 25.7.2002, sag C-50/00 P, Unión Pequeños Agricultores mod Rådet, Sml. I. s. 6677, præmis 38 og 39), bør ingen af disse retsakter undslippe Domstolens eller Rettens kontrol. En anden fortolkning ville i henhold til sagsøgeren føre til et område uden retssikkerhed.

40 Under alle omstændigheder skal den lovgivningsprocedure, som Rådet har fulgt i det foreliggende tilfælde, anses for ulovlig ligesom grundlaget for den anfægtede fælles holdning vedrørende bestemmelserne om FUSP. Bl.a. henset til fællesskabsrettens forrang, som nedfældet i artikel 47 EU, har Retten kompetence til at fastslå en sådan ulovlighed i forbindelse med en retsakt, der er vedtaget i medfør af FUSP eller RIA. Sagsøgeren har i denne forbindelse påberåbt sig Domstolens dom af 12. maj 1998, Kommissionen mod Rådet (sag C-170/96, Sml. I, s. 2763).

41 Den omhandlede lovgivningsprocedure er nemlig karakteriseret ved Rådets vilje til at omgå kravene til såvel beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, den demokratiske og lovgivningsmæssige kontrol samt domstolskontrollen med hensyn til sine retsakter til fordel for påberåbelse af en international retsregel og under tilsidesættelse af generelle fællesskabsretlige principper. De personer, der er ansvarlige for den materielle gennemførelse af disse retsakter fra Unionen, er således fortsat underlagt en domstolskontrol for så vidt angår de grundlæggende rettigheder.

42 Denne vilje fra Rådets side er desuden blevet kritiseret af Europa-Parlamentet, da det blev hørt om forslaget til forordning nr. 2580/2001. Dette illustreres navnlig af det forhold, at Rådet tillagde sig selv gennemførelsesbeføjelserne med hensyn til forordning nr. 2580/2001 ved afgørelser, med hensyn til hvilke det desuden fremgår, at de er uden begrundelse.

43 Uden at bestride, at sagsøgeren er umiddelbart og individuelt berørt af de anfægtede retsakter, har Rådet og Det Forenede Kongerige gjort gældende, at sagen bør afvises, for så vidt som den er rettet mod den anfægtede fælles holdning.

44 Rådet og Det Forenede Kongerige er dermed af den opfattelse, at den foreliggende sag skal begrænses til en prøvelse af lovligheden af den anfægtede afgørelse, hvorefter de foranstaltninger, der er foreskrevet ved forordning nr. 2580/2001, finder anvendelse på sagsøgeren.

Rettens bemærkninger

45 I henhold til Rettens faste praksis (kendelser af 7.6.2004, sag T-338/02, Segi m.fl., mod Rådet, Sml. II, s. 1647, under appel, præmis 40 ff., og sag T-333/02, Gestoras Pro Amnistía m.fl. mod Rådet, ikke trykt i Samling af Afgørelser, under appel, præmis 40 ff., og kendelse af 18.11.2005, sag T-299/04, Selmani mod Rådet og Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 52-59) skal sagen dels afvises, dels skal sagsøgeren ikke gives medhold, for så vidt som sagen tilsigter annullation af den anfægtede fælles holdning.

46 Det skal indledningsvis bemærkes, at denne fælles holdning ikke er en retsakt, der er vedtaget af Rådet i medfør af EF-traktaten, og som dermed er underlagt den legalitetskontrol, som er foreskrevet i artikel 230 EF, men derimod en retsakt, der er vedtaget af Rådet — sammensat af repræsentanter for medlemsstaternes regeringer — på grundlag af artikel 15 EU, der henhører under afsnit V i EU-traktaten vedrørende FUSP, og artikel 34 EU, der henhører under afsnit VI i EU-traktaten vedrørende RIA.

47 Følgelig skal det konstateres, at det hverken er muligt at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af en fælles holdning for Fællesskabets retsinstanser inden for rammerne af afsnit V i EU-traktaten vedrørende FUSP eller inden for rammerne af afsnit VI i EU-traktaten vedrørende RIA.

48 Domstolens kompetence i forbindelse med EU-traktaten i den affattelse, der følger af Amsterdam-traktaten, er nemlig udtømmende opregnet i artikel 46 EU.

49 For det første foreskriver traktaten ikke nogen kompetence for Domstolen inden for rammerne af afsnit V i EU-traktaten.

50 Hvad for det andet angår de for sagen relevante bestemmelser i afsnit V i EU-traktaten bestemmer artikel 46 EU følgende:

»De bestemmelser i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, traktaten om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab, der vedrører EF-Domstolens kompetence samt udøvelsen af denne kompetence, finder kun anvendelse på følgende bestemmelser i nærværende traktat:

[...]

b) bestemmelserne i afsnit VI på de i artikel 35 fastsatte betingelser

[...]

d) artikel 6, stk. 2, med hensyn til institutionernes handlinger, for så vidt Domstolen har kompetence i henhold til traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber og i henhold til nærværende traktat

[...]«

51 Bestemmelserne i artikel 35 EU fastsætter følgende:

»1. De Europæiske Fællesskabers Domstol har på de betingelser, der er fastsat i denne artikel, kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af rammeafgørelser og andre afgørelser, om fortolkningen af konventioner, der er udarbejdet i henhold til dette traktatafsnit, og om gyldigheden og fortolkningen af gennemførelsesforanstaltningerne hertil.

[...]

6. Domstolen har kompetence til at prøve lovligheden af rammeafgørelser og andre afgørelser i forbindelse med klager, der af en medlemsstat eller af Kommissionen indbringes under påberåbelse af inkompetence, væsentlige formelle mangler, overtrædelse af denne traktat eller af retsregler vedrørende dens gennemførelse samt af magtfordrejning. De i dette stykke omhandlede klager skal indgives senest to måneder efter, at retsakten er offentliggjort.

[...]«

52 Det følger af artikel 35 EU og 46 EU, at de eneste retsmidler, der kan finde anvendelse inden for rammerne af afsnit VI i EU-traktaten i forbindelse med en sag vedrørende en retsakts gyldighed eller et annullationssøgsmål, er dem, der er rettet mod rammeafgørelser, andre afgørelser og gennemførelsesforanstaltninger til konventioner, som opført i artikel 34, stk. 2, litra b), c) og d), EU med undtagelse af de fælles holdninger, der er omfattet af artikel 34, stk. 2, litra a), EU.

53 Det bemærkes endvidere, at den sikkerhed for overholdelse af de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i artikel 6, stk. 2, EU, ikke er relevant i det foreliggende tilfælde, eftersom artikel 46, litra d), EU ikke tillægger Domstolen yderligere kompetence (kendelsen i sagen Segi m.fl. mod Rådet, nævnt i præmis 45 ovenfor, præmis 37).

54 Hvad angår den af sagsøgeren påberåbte omstændighed, at der ikke foreligger nogen effektiv adgang til domstolsprøvelse, kan denne manglende adgang ikke i sig selv danne grundlag for, at Fællesskabet selv bliver kompetent — i det fællesskabsretlige retssystem baseret på princippet om tildelte beføjelser, således som det følger af artikel 5 EF — for så vidt angår en retsakt, der er vedtaget i et lignende, men dog særskilt retssystem, nemlig for så vidt angår de retsakter, der henhører under af afsnit V og VI i EU-traktaten (jf. kendelsen sagen Segi mod Rådet, nævnt i præmis 45 ovenfor, præmis 38). Følgelig kan sagsøgeren ikke påberåbe sig dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, nævnt i præmis 39 ovenfor. I denne dom (præmis 40) har Domstolen baseret sin argumentation på den omstændighed, at EF-traktaten har indført et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, som skal sikre kontrollen med lovligheden af institutionernes retsakter. Som det desuden er bemærket ovenfor, har EU-traktaten indført en begrænset domstolskontrol for så vidt angår de retsakter, der er vedtaget på grundlag af afsnit V og VI, idet visse områder er undtaget denne kontrol, og idet visse retsmidler ikke finder anvendelse.

55 I denne forbindelse skal det imidlertid bemærkes — uden at det er fornødent at tage stilling til muligheden for at anfægte gyldigheden af en fælles holdning ved domstolene i medlemsstaterne — at den anfægtede fælles holdning nødvendiggør vedtagelsen af fællesskabsretlige og/eller nationale gennemførelsesforanstaltninger, for at være effektiv. Det er imidlertid ikke blevet gjort gældende, at disse gennemførelsesforanstaltninger ikke i sig selv kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål enten ved Fællesskabets retsinstanser eller de nationale domstole. Det er dog ikke blevet godtgjort, at sagsøgeren er blevet afskåret muligheden for domstolsprøvelse — om end indirekte — af de retsakter, der er vedtaget i medfør af den anfægtede fælles holdning, som er direkte bebyrdende for sagsøgeren. I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren desuden udnyttet sin søgsmålsret mod den anfægtede afgørelse.

56 Under disse omstændigheder er Rettens kompetence til at prøve et annullationssøgsmål, der er rettet mod en fælles holdning, der er vedtaget i medfør af artikel 15 EU og 34 EU, begrænset til tilfælde, hvor sagsøgeren til støtte for et sådant søgsmål har anført, at Fællesskabets beføjelser er blevet tilsidesat (kendelse i sagen Selami mod Rådet og Kommissionen, nævnt i præmis 45 ovenfor, præmis 56). Fællesskabets retsinstanser er nemlig kompetente til at foretage en undersøgelse af indholdet af en retsakt vedtaget inden for rammerne af EU-traktaten for at efterprøve, at retsakten ikke påvirker Fællesskabets kompetence, og med henblik på at annullere retsakten, hvis det skulle vise sig, at den burde have været udstedt i henhold til en af EF-traktatens bestemmelser (jf. i denne retning Domstolens dom i sagen Kommissionen mod Rådet, nævnt i præmis 40 ovenfor, præmis 16 og 17, og dom af 13.9.2005, sag C-176/03, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 7879, præmis 39, kendelsen i sagen Segi m.fl. mod Rådet, og i sagen Gestoras Pro Animistía m.fl. mod Rådet, nævnt i præmis 45 ovenfor, præmis 41. Jf. også analogt Domstolens dom af 14.1.1997, sag C-124/95, Centro-Com, Sml. I, s. 81, præmis 25).

57 For så vidt som sagsøgeren har påberåbt sig, at Rådet, da det handlede inden for Unionens område, har foretaget en procedurefordrejning uden hensyn til Fællesskabets kompetence, med henblik på at fratage vedkommende enhver form for retsbeskyttelse, henhører nærværende søgsmål således under Fællesskabets retsinstansers kompetence.

58 I denne forbindelse skal det imidlertid bemærkes, at Rådet, idet det handlede inden for rammerne af Unionen, langt fra underkendte Fællesskabets kompetence. Det har tværtimod henvist hertil med henblik på at sikre gennemførelsen af den anfægtede fælles holdning. Eftersom Rådet for det første har henvist til den relevante fællesskabskompetence, navnlig den, der følger af artikel 60 EF og 301 EF, kan det ikke kritiseres for en tilsidesættelse heraf. Sagsøgeren har i denne forbindelse ikke citeret noget relevant retsgrundlag ud over de i sagen faktisk anvendte bestemmelser, der eventuelt er blevet tilsidesat i strid med artikel 47 EU. For det andet foreskriver disse bestemmelser en forudgående vedtagelse af en fælles holdning eller en fælles aktion, for at de kan finde anvendelse. Det følger heraf, at den forudgående vedtagelse en fælles holdning inden iværksættelsen af den fællesskabskompetence, som er blevet anvendt i sagen, bekræfter overholdelsen heraf, og at der ikke er sket tilsidesættelse af denne kompetence. Selv om anvendelsen af en fælles holdning i medfør af EU-traktaten desuden indebærer, at de omhandlede personer er frataget

en domstolskontrol direkte ved Fællesskabets retsinstanser — dvs. muligheden for direkte at anfægte lovligheden af den anfægtede fælles holdning — udgør et sådant resultat ikke som sådan en tilsidesættelse af Fællesskabets kompetence. Hvad endelig angår Europa-Parlamentets resolution af 7. februar 2002, hvori Parlamentet beklager valget af et retsgrundlag, der henhører under EU-traktaten, med henblik på oprettelsen af listen over personer, grupper eller enheder, der er involveret i terrorhandlinger, bør det fastslås, at denne kritik angår et politisk valg og ikke som sådan anfægter lovligheden af det valgte retsgrundlag eller tilsidesættelsen af Fællesskabets kompetence (kendelsen i sagen Segi m.fl. mod Rådet, nævnt i præmis 45 ovenfor, præmis 46).

59 Retten, som træffer afgørelse inden for rammerne af en begrænset prøvelsesret, der tilkommer den i medfør af EF-traktaten, skal således fastslå, at den anfægtede fælles holdning ikke tilsidesætter Fællesskabets kompetence.

60 Det følger heraf, at i det begrænsede omfang Retten er kompetent til at træffe afgørelse i den foreliggende sag, for så vidt som denne er rettet mod den anfægtede fælles holdning, skal Rådet frifindes, idet sagen er åbenlyst ubegrundet.

Påstanden om annullation af den anfægtede afgørelse

61 Sagsøgeren har påberåbt sig tre anbringender til støtte for sin påstand om annullation af den anfægtede afgørelse. Det første anbringende består af fem led, der henholdsvis vedrører tilsidesættelse af retten til kontradiktion, af en væsentlig formforskrift, af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, af princippet om

uskyldsformodning, samt at der er udøvet et åbenbart urigtigt skøn. Det andet anbringende drejer sig om retten til at gøre oprør mod tyranni og undertrykkelse, og det tredje vedrører tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling.

62 Indledningsvis skal det første anbringende undersøges.

Parternes argumenter

63 I forbindelse med det første anbringende har sagsøgeren som sådan hverken bestridt lovligheden eller retmæssigheden af foranstaltninger, såsom dem indefrysning af midler, der er foreskrevet ved de anfægtede retsakter, over for personer, grupper og enheder, der er involveret i terrorhandlinger, jf. fælles holdning 2001/931.

64 I anbringendets første led har sagsøgeren derimod gjort gældende, at den anfægtede afgørelse tilsidesætter sagsøgerens grundlæggende rettigheder, og navnlig organisationens ret til forsvar, således som denne ret navnlig er sikret ved artikel 6, stk. 2, EU og artikel 6 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (EMRK), for så vidt som denne retsakt pålægger sagsøgeren sanktioner og påfører organisationen betydelig skade, uden at sagsøgeren er blevet hørt forud for dens vedtagelse eller har haft rimelig mulighed for at udtale sig. Sagsøgeren er af den opfattelse, at eftersom organisationen råder over kontorlokaler og har en velkendt ledelse, burde dens repræsentanter have været hørt inden dens optagelse på den omtvistede liste. Under retsmødet understregede sagsøgeren, at den end ikke havde kendskab til den nationale myndighed, der har truffet den afgørelse, der hævdes at være truffet om sagsøgeren i henhold til artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 og artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001, eller til de beviser og oplysninger, på baggrund af hvilke en sådan afgørelse er truffet. Ifølge sagsøgeren er organisationens optagelse på listen foretaget »tilsyneladende kun på grundlag af dokumenter, der er fremlagt af regimet i Teheran«.

65 I forbindelse med anbringendets andet og tredje led har sagsøgeren endvidere gjort gældende, at dens optagelse på den omtvistede liste, som blev foretaget uden nogen forudgående høring af sagsøgeren og uden nogen som helst angivelse af, hvilke faktiske eller retlige omstændigheder, der begrunder den retligt set, ligeledes tilsidesætter den i artikel 253 EF fastsatte begrundelsespligt og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse (Domstolens dom af 8.2.1968, sag 3/67, Mandelli mod Kommissionen, Sml. 1965-1968, s. 453, org.ref.: Rec. s. 35, og Johnston-dommen, nævnt i præmis 39 ovenfor).

66 I det fjerde led har sagsøgeren desuden gjort gældende, at organisationens optagelse på listen tillige tilsidesætter uskyldsformodningen, der er garanteret ved artikel 48, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder, og den har henvist til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 10. februar 1995, Allenet de Ribemont (serie A nr. 308).

67 I anbringendets femte led har sagsøgeren endelig gjort gældende, at optagelsen af organisationen på den omtvistede liste er baseret på et åbenbart urigtigt skøn. Organisationen er af den opfattelse, at den under ingen omstændigheder kan beskyldes for at udgøre en terroristorganisation.

68 Rådet og Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse ikke krænker de grundlæggende rettigheder sådan som påstået.

69 Hvad særligt angår retten til kontradiktion har Rådet gjort gældende, at sagsøgeren selv har anført, at organisationen havde skrevet til Rådets formand forud for vedtagelsen af den oprindeligt anfægtede afgørelse med henblik på at gøre sine synspunkter gældende. Rådet har anført, at det dengang hørte sagsøgeren, inden det vedtog indefrysningen af sagsøgerens midler. Det har i denne forbindelse henvist til kendelse afsagt af formanden for Rettens Anden Afdeling den 2. august 2002, »Invest« Import und Export og Invest Commerce mod Kommissionen (sag

T-189/00 R, Sml. II, s. 2993, præmis 41), hvoraf det indirekte fremgår, at en forudgående kontakt med myndighederne, en udførlig forelæggelse af ens synspunkter og kendskab til ens forestående opførelse på den sorte liste udgør en helhed af omstændigheder, der tilsammen opfylder retten til at blive hørt.

70 Sagsøgeren har desuden ikke kontaktet Rådet igen efter vedtagelsen af den oprindeligt anfægtede afgørelse for at få revurderet sin sag med henblik på at blive slettet af den omtvistede liste.

71 Under alle omstændigheder fremgår det hverken af EMRK eller af chartret om grundlæggende rettigheder — som er et ikke-bindende instrument — eller af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, at retten til forsvar indebærer en ubetinget ret til at blive hørt forud for vedtagelsen af en civilretlig eller administrativ sanktionsforanstaltning som den, der er anfægtet i det foreliggende tilfælde.

72 Rådet og Det Forenede Kongerige har således anført, at det i mindste i nogle medlemsstater forekommer at være muligt at gøre undtagelser til den generelle ret til at blive hørt inden for rammerne af en administrativ procedure af hensyn til offentlighedens interesse, den offentlige orden eller af hensyn til opretholdelsen af internationale forbindelser, eller såfremt formålet med den afgørelse, der skal træffes, bliver eller ville blive gjort virkningsløs, såfremt den omtalte rettighed skulle iagttages. Rådet har som eksempel herpå henvist til tysk, fransk, italiensk, engelsk, dansk, svensk, irsk og belgisk ret.

73 Det Forenede Kongeriges regering har beskrevet den særlige procedure, der finder anvendelse ved POAC inden for rammerne af et søgsmål anlagt til prøvelse af en afgørelse fra Home Secretary om at forbyde en organisation, som POAC i henhold til Terrorism Act 2000 anser for at være involveret i terrorisme. Denne procedure er bl.a. kendetegnet ved udpegelsen af en særlig advokat til for lukkede døre at repræsentere den sagsøgende part ved POAC, og POAC's mulighed for at tage beviser i betragtning, som sagsøgeren eller dennes repræsentant ikke har fået indsigt

i, i henhold til lov eller af hensyn til offentlighedens interesse. I den foreliggende sag var sagsøgeren genstand for en beslutning, som var omfattet af et forbud (jf. præmis 2 ovenfor), og som sagsøgeren har anlagt to parallelle sager til prøvelse af — den ene som appel ved POAC og den anden til prøvelse af afgørelsen ved High Court. Appellen af denne afgørelse blev ikke taget til følge ved High Court's dom af 17. april 2002 (jf. præmis 12 ovenfor), og ved dom af 15. november 2002 har POAC forkastet appellen (jf. præmis 16 ovenfor).

74 Ifølge Rådet og Det Forenede Kongerige tillægger fællesskabsretten desuden ikke sagsøgeren nogen ret til at blive hørt, inden denne optages på den omtvistede liste.

75 Ifølge Det Forenede Kongerige adskiller den foreliggende sag sig fra den sag, der lå til grund for Domstolens dom af 29. juni 1994, Fiskano mod Kommissionen (sag C-135/92, Sml. I, s. 2885), som sagsøgeren har påberåbt sig, idet optagelsen af sagsøgeren på den omtvistede liste ikke udgør et led i gennemførelsen af en procedure, der vedrører denne for så vidt angår en eksisterende rettighed, men derimod fællesskabsinstitutionernes vedtagelse af en lovmæssig eller administrativ foranstaltning. En person, som er berørt af en sådan foranstaltning, er ikke sagsøgt i en sag, og dermed er spørgsmålet om retten til kontradiktion ganske enkelt ikke relevant. Sagsøgerens rettigheder består i muligheden for at anlægge sag, i dette tilfælde ved Retten i medfør af artikel 230 EF, med henblik på at få efterprøvet, om de omhandlede retsakter er blevet lovligt vedtaget, og/eller om sagsøgeren faktisk er omfattet af disse bestemmelsers anvendelsesområde.

76 I samme retning har Rådet henvist til Domstolens dom af 23. september 1986, AKZO Chemie mod Kommissionen (sag 5/85, Sml. s. 2585, præmis 20 og 24), og af 14. marts 2000, Église de scientologie (sag C-54/99, Sml. I, s. 1335, præmis 20). Rådet har bl.a. rejst tvivl om, hvorvidt de principper, som Domstolen har formuleret i konkurrencesager eller sager om handelsbeskyttelse, uden videre finder anvendelse i den foreliggende sag. Ifølge Rådet er den for nærværende sag relevante retspraksis den, hvorefter retten til kontradiktion for så vidt angår en person, som er berørt af en fællesskabssanktion, der er vedtaget på forslag af en national myndighed, først og

fremmest tilgodeses inden for rammerne af forholdet mellem den berørte part og den nationale myndighed (kendelsen i sagen »Invest« Import und Export og Invest Commerce mod Kommissionen, nævnt i præmis 69 ovenfor, præmis 40).

77 Hvad angår EMRK's artikel 6 har Rådet understreget, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis ikke giver holdepunkter for at antage, at denne bestemmelses garantier skulle have været anvendt under den administrative procedure, der førte til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse. Indefrysningen af sagsøgerens midler udgør ikke en strafsanktion og kan heller ikke sidestilles med en sådan sanktion i medfør af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols kriterier vedrørende grovhed (dom af 8.6.1976, Engel m.fl., Serie A, nr. 22, af 28.6.1984, Campbell og Fell, Serie A, nr. 80, og af 23.10.1984, Öztürk, Serie A, nr. 85). Menneskerettighedsdomstolen har ligeledes fastslået, at EMRK's artikel 6, stk. 6, ikke finder anvendelse på de administrative myndigheders undersøgelser. Det er kun den måde, hvorpå de oplysninger, der er indhentet under den administrative undersøgelsesfase, og som anvendes under en retssag, der er omfattet af retten til en retfærdig rettergang (dom af 21.9.1994, Fayed, Serie A, nr. 294-B).

78 Det Forenede Kongerige har ligeledes bestridt, at EMRK's artikel 6, stk. 1, vedrører vedtagelse af lovgivnings- eller administrative foranstaltninger. Denne bestemmelse finder udelukkende anvendelse på indsigelser vedrørende borgerlige rettigheder og forpligtelser, og de i bestemmelsen indeholdte garantier finder kun anvendelse, for så vidt som der foreligger en tvist, der kræver, at der træffes en afgørelse. Bestemmelsen giver således ikke borgerne ret til at blive hørt forud for vedtagelsen af retsforskrifter, der griber ind i deres ejendomsret. I sådanne tilfælde har borgerne kun ret til efterfølgende at anfægte lovligheden af disse retsforskrifter eller anvendelsen heraf i det konkrete tilfælde (dom af 8.7.1986, Lithgow m.fl., Serie A, nr. 102, og af 21.2.1986, James m.fl., Serie A, nr. 98).

79 I den foreliggende sag er hverken sagsøgerens optagelse på den omtvistede liste eller indefrysningen af organisationens midler ifølge Det Forenede Kongerige omfattet af

EMRK's artikel 6, stk. 1. Sagsøgeren var dermed ikke berettiget til at fremføre sine argumenter inden vedtagelsen af disse foranstaltninger. I henhold til denne bestemmelse har sagsøgeren imidlertid ret til at indbringe en sag for retten med henblik på at anfægte lovligheden af de omhandlede retsforskrifter. Sagsøgeren har desuden benyttet sig af denne ret ved at anlægge denne sag.

80 Under alle omstændigheder er de i sagen omhandlede foranstaltninger — der var uopsætteligt nødvendige — ikke uforholdsmæssige i forhold til det forfulgte mål, og de har ikke medført en urimelig uligevægt mellem hensynene til den almene interesse og hensynene til beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder, idet det forudsættes, at retten til kontradiktion kan udøves, så snart disse foranstaltninger er vedtaget.

81 I denne forbindelse har Rådet og Det Forenede Kongerige understreget, at såfremt sagsøgeren var blevet informeret eller hørt forud for indefrysningen af organisationens midler, kunne dette have bragt opfyldelsen af det formål af offentlighedens interesse i fare, som forfølges med forordning nr. 2580/2001, hvilket er at undgå, at midler anvendes til finansiering af terrorisme. Ifølge Rådet og Det Forenede Kongerige kunne sagsøgeren nemlig have benyttet sig af den frist, som sagsøgeren ville have fået til at fremkomme med sine bemærkninger, til at føre midler ud af Unionen.

82 Det Forenede Kongerige har tilføjet, at der uden tvivl er klare tvingende hensyn til den nationale sikkerhed, der taler for, at den information og de beviser, på grundlag af hvilke en kompetent myndighed har vedtaget en beslutning, hvori det fastslås, at en enhed er involveret i terror, ikke fremlægges for den berørte part.

83 Hvad angår den påståede tilsidesættelse af begrundelsespligten har Rådet gjort gældende, at den anfægtede afgørelse, selv om den ikke er specifikt begrundet, blot ajourfører den i forordning nr. 2580/2001 omhandlede liste, hvis artikel 2, stk. 3, opregner kriterierne for, hvornår personer, grupper og enheder optages på den omtvistede liste. Set under ét i en sammenhæng, som er velkendt for sagsøgeren,

opfylder forordningen, den anfægtede fælles holdning og den anfægtede afgørelse begrundelseskravet som fastlagt i Domstolens praksis, idet de materielle betingelser for kampen mod terrorisme ikke er de samme som dem, der eksisterer på andre områder, som eksempelvis på konkurrenceområdet (Domstolens dom af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 15, og for så vidt angår indefrysning af midler, kendelse i sagen »Invest« Import und Export og Invest Commerce mod Kommissionen, nævnt i præmis 69 ovenfor, præmis 43).

84 Rådet finder endvidere ikke, at den anfægtede afgørelse på nogen måde tilsidesætter princippet om uskyldsformodning.

85 Hvad angår påstanden om et åbenbart urigtigt skøn er Rådet og Det Forenede Kongerige af den opfattelse, at sagsøgeren ikke med rette kan hævde, at denne ikke er en terroristorganisation, og at den derfor ikke henhører under artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001.

86 Rådet og Det Forenede Kongerige har henvist til, at den omtvistede liste i henhold til artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 er udarbejdet på grundlag af præcise oplysninger eller forhold, der viser, at der er truffet en afgørelse af en kompetent myndighed, der har anset en person, en gruppe eller enhed for værende involveret i terrorhandlinger. Sagsøgeren har desuden ikke påstået, og der er intet, der tyder på, at sagsøgeren ikke blev optaget på den omtvistede liste på grundlag af en sådan afgørelse.

87 Rådet har indrømmet, at det ifølge samme bestemmelse skal kontrollere, at de nationale myndigheder overholder de af Unionen fastsatte kriterier. Denne kontrol omfatter imidlertid ikke de af sagsøgeren påberåbte faktiske omstændigheder eller oplysninger, som undertiden stammer fra fortrolige kilder eller indsatsen fra medlemsstaternes specialenheder. Henset til de nationale myndigheders vigtige rolle

i proceduren, finder Rådet og Det Forenede Kongerige, at en anfægtelse af de faktiske omstændigheder — på grundlag af hvilke myndighederne foreslog at lade en person optage på den omtvistede liste — eller en begæring om prøvelse af deres afgørelse kun på hensigtsmæssig måde kan iværksættes på nationalt plan. I den forbindelse har Det Forenede Kongeriget gjort gældende, at artikel 7 i forordning nr. 2580/2001 myndiggør Kommissionen til at ændre bilaget til denne forordning på grundlag af de af medlemsstaterne meddelte oplysninger.

88 Derudover havde Home Secretary, som er den kompetente myndighed på området i Det Forenede Kongerige, givet sagsøgeren afslag på en anmodning om at blive slettet fra listen over organisationer, der er forbudte i henhold til Terrorism Act 2000. Selv om Home Secretary tog hensyn til det af sagsøgeren anførte om, at organisationen for det første deltog i en lovlig kamp mod et undertrykkende styre, og at dens væbnede modstand for det andet var rettet mod militære mål i Iran, erklærede Home Secretary, at »uanset, hvad årsagen måtte være, kan terrorhandlinger af nogen art [ikke accepteres]«. De sager, som sagsøgeren har anlagt til prøvelse af denne afgørelse, er blevet forkastet (jf. præmis 73 ovenfor).

Rettens bemærkninger

89 Det findes hensigtsmæssigt først at undersøge anbringenderne vedrørende tilsidesættelse af retten til kontradiktion, af begrundelsespligten og af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse samlet, da de er snævert forbundet. For det første bidrager retten til kontradiktion til at sikre udøvelsen af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse. For det andet er der en snæver sammenhæng mellem retten til en effektiv domstolsprøvelse og begrundelsespligten. Som det fremgår af fast retspraksis, er det ikke alene af formelle grunde, at Fællesskabets institutioner i henhold til artikel 253 EF er forpligtede til at begrunde deres retsakter, idet en begrundelse tillige skal gøre det muligt for Fællesskabets retsinstanser at udøve deres legalitetskontrol og for den berørte at gøre sig bekendt med begrundelsen for den trufne foranstaltning med henblik på at kunne varetage sine interesser og efterprøve, om retsakten er lovlig (Domstolens dom af 4.7.1963, sag 24/62, Tyskland

mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 407, org.ref.: Rec. s. 131, på s. 143, og af 10.5.2005, sag C-400/99, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3657, præmis 22, samt Rettens dom af 30.9.2003, forenede sager T-346/02 og T-347/02, Cableuropa m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 4251, præmis 225). De berørte parter kan således først gøre ordentligt brug af deres søgsmålsret, når de har et nøjagtigt kendskab til den omhandlede retsakts indhold og begrundelse (jf. i denne retning Domstolens dom af 19.2.1998, sag C-309/95, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 655, præmis 18, og Rettens dom af 7.7.1999, sag T-89/96, British Steel mod Kommissionen, Sml. II, s. 2089, præmis 33).

90 Hvad angår de hovedargumenter, der er blevet fremført af Rådet og Det Forenede Kongerige, skal Retten indledningsvis undersøge, om de rettigheder og garantier, som sagsøgeren hævder er blevet tilsidesat, i princippet finder anvendelse i forbindelse med vedtagelsen af en afgørelse om indefrysning af midler i medfør af forordning nr. 2580/2001. Retten skal dernæst fastsætte disse rettigheders og garantiers genstand og grænser i en sådan sammenhæng. Endelig skal Retten tage stilling til den påstående tilsidesættelse af de omhandlede rettigheder og garantier på grundlag af de særlige omstændigheder i den foreliggende sag.

Anvendeligheden af garantierne vedrørende iagttagelse af retten til kontradiktion, af begrundelsespligten og af retten til effektiv domstolsbeskyttelse i forbindelse med vedtagelsen af en afgørelse om indefrysning af midler i medfør af forordning nr. 2580/2001

— Retten til kontradiktion

91 Retten til kontradiktion i forbindelse med enhver procedure, der indledes over for en person, og som kan resultere i en for denne person bebyrdende retsakt, er ifølge fast retspraksis et grundlæggende fællesskabsretligt princip, som skal overholdes, selv om der ikke er fastsat nogen bestemmelser vedrørende den pågældende procedure.

Dette princip indebærer, at enhver person, som pålægges en sanktion, skal sættes i stand til på hensigtsmæssig måde at tilkendegive sit synspunkt vedrørende de omstændigheder, der lægges ham til last, og på grundlag af hvilke sanktionen er pålagt (dommen i sagen Fiskano mod Kommissionen, nævnt i præmis 75 ovenfor, præmis 39 og 40 og den deri nævnte retspraksis).

92 I det foreliggende tilfælde er den anfægtede afgørelse, hvormed sagsøgeren pålægges en individuel økonomisk og finansiel sanktionsforanstaltning (indefrysning af midler), uden tvivl bebyrdende for vedkommende (jf. præmis 98 nedenfor). Den nævnte retspraksis er derfor relevant i det foreliggende tilfælde.

93 Det fremgår af denne retspraksis (jf. nedenfor i præmis 127 ff.), at retten til kontradiktion i princippet med enkelte undtagelser indebærer to hovedbestanddele. For det første skal den berørte meddeles de omstændigheder, der lægges ham til last, og på grundlag af hvilke den påtænkte administrative sanktion pålægges (herefter »meddelelse om belastende omstændigheder«). For det andet skal den berørte have haft mulighed for at give sin mening til kende for så vidt angår disse omstændigheder (herefter »høringen«).

94 Fortolket på denne måde kan retten til kontradiktion inden for rammerne af en administrativ procedure i sig selv adskilles fra retten til en effektiv domstolsprøvelse af den bebyrdende retsakt, som eventuelt er vedtaget efter afslutningen af denne procedure (jf. i denne retning Rettens dom af 23.4.2002, sag T-372/00, Campolargo mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 49, og II, s. 223, præmis 36). Rådet og Det Forenede Kongeriges argumenter vedrørende EMRK's artikel 6 (jf. præmis 77-79 ovenfor) er af denne grund uden relevans i forbindelse med det foreliggende anbringende.

95 Derudover kan retten til at blive hørt i forbindelse med vedtagelsen af en afgørelse om indefrysning af midler i henhold til forordning nr. 2580/2001 ikke nægtes de berørte parter alene med den begrundelse, som Rådet og Det Forenede Kongerige

har gjort gældende (jf. præmis 78 og 79 ovenfor), om, at hverken EMRK eller de almindelige fællesskabsretlige principper tildeler enkeltpersoner nogen ret til at blive hørt forud for vedtagelsen af en normativ retsakt (jf. i denne retning og analogt Yusuf-dommen, nævnt i præmis 29 ovenfor, præmis 322).

96 Ganske vist kan retspraksis om retten til at blive hørt ikke udvides til at omfatte en fællesskabsretlig lovgivningsprocedure, der fører til vedtagelse af normative retsakter, som indebærer et økonomisk-politisk valg, og som gælder for de pågældende erhvervsdrivende i almindelighed (Rettens dom af 11.12.1996, sag T-521/93, Atlanta m.fl. mod De Europæiske Fællesskaber, Sml. II, s. 1707, præmis 70, som efter appel blev stadfæstet af Domstolen ved dom af 14.10.1999, sag C-104/97 P, Atlanta mod Det Europæiske Fællesskab, Sml. I, s. 6983, præmis 34-38).

97 Det er også korrekt, at den anfægtede afgørelse, der stadig bibeholder sagsøgeren på den omtvistede liste — som sagsøgeren var blevet opført på ved den oprindeligt anfægtede afgørelse — har samme almengyldige rækkevidde som forordning nr. 2580/2001, og ligesom denne forordning gælder den umiddelbart i hver medlemsstat. Til trods for sin titel har denne retsakt således forordningskarakter i artikel 249 EF's forstand (jf. analogt Rettens kendelse af 6.5.2003, sag T-45/02, DOW AgroSciences mod Parlamentet og Rådet, Sml. II, s. 1973, præmis 31-33 og den deri nævnte retspraksis, og Yusuf-dommen, nævnt i præmis 29 ovenfor, præmis 184-188).

98 Afgørelsen er imidlertid ikke udelukkende af normativ karakter, for selv om den har virkning erga omnes, berører den sagsøgeren umiddelbart og individuelt, idet den nævner sagsøgeren ved navn blandt dem, der skal optages på listen over personer, grupper og enheder, hvis midler skal indfryses i medfør af forordning nr. 2580/2001. Da der er tale om en retsakt, hvorved der pålægges en individuel økonomisk og finansiel sanktionsforanstaltning (jf. præmis 92 ovenfor), er den ovenfor i præmis 96 nævnte retspraksis ikke relevant (jf. analogt Yusuf-dommen, nævnt i præmis 29 ovenfor, præmis 324).

99 Der skal endvidere henvises til de forhold, som adskiller den foreliggende sag fra de sager, der gav anledning til Yusuf og Kadi-dommene, nævnt i præmis 29 ovenfor, hvori det blev fastslået, at fællesskabsinstitutionerne ikke var forpligtede til at høre de berørte parter i forbindelse med vedtagelsen og gennemførelsen af en foranstaltning, der kunne sidestilles med en indefrysning af midler tilhørende personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban.

100 Denne løsning var berettiget i disse sager, eftersom fællesskabsinstitutionerne — således som de var forpligtet til — begrænsede sig til i Fællesskabets retsorden at gennemføre resolutioner vedtaget af Sikkerhedsrådet og beslutninger truffet af dets sanktionskomité, der med navns nævnelse pålagde indefrysning af de berørte parters midler, og som på ingen måde bemyndigede dem til i forbindelse med den konkrete gennemførelse at fastsætte en fællesskabsmekanisme med henblik på vurdering eller revurdering af enkelttilfælde. Retten har heraf udledt, at det fællesskabsretlige princip om retten til kontradiktion ikke fandt anvendelse i en sådan situation, hvor en høring af de berørte personer under ingen omstændigheder kunne foranledige, at institutionen ændrer sit standpunkt (Yusuf-dommen, nævnt i præmis 29 ovenfor, præmis 328, og Kadi-dommen, nævnt i præmis 29 ovenfor, præmis 258).

101 Selv om det fremgår af afsnit 1, litra c), i Sikkerhedsrådets resolution 1373(2001), at alle stater gennemfører en indefrysning af midler og andre finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer over for personer, som begår eller forsøger at begå terrorhandlinger eller deltager i eller letter gennemførelsen af sådanne handlinger, enheder, der ejes eller kontrolleres af sådanne personer, og enheder, der handler på vegne af eller efter instruks fra sådanne personer og enheder, er det uden individuelt at nævne de personer, grupper og enheder, som skal være omfattet af disse foranstaltninger. Sikkerhedsrådet har desuden ikke fastlagt særlige retsregler vedrørende proceduren for indefrysning af midler og heller ikke garantier eller retsmidler, der sikrer de personer eller enheder, som er berørt af en sådan indefrysning, en effektiv adgang til at anfægte de foranstaltninger, der blev truffet over for dem af staterne.

102 Inden for rammerne af resolution 1373 (2001) påhviler det således De Forenede Nationers (FN) medlemsstater — og i den foreliggende sag Fællesskabet, hvorigennem medlemsstaterne har besluttet at handle — i henhold til deres egen retsorden konkret at udpege de personer, grupper og enheder, hvis midler skal indefryses i henhold til denne resolution.

103 Rådet har i denne forbindelse under retsmødet gjort gældende, at de foranstaltninger, som det i medfør af en bunden kompetence vedtog i forbindelse med gennemførelsen af Sikkerhedsrådets resolution 1373 (2001), og som dermed er omfattet af »forrangsprincippet« i henhold til artikel 25 og 103 i De Forenede Nationers charter, i det væsentlige er de samme som de foranstaltninger, der er fastsat i de materielle bestemmelser i forordning nr. 2580/2001, som fastlægger indholdet af de restriktive foranstaltninger, der skal vedtages over for de personer, der er omfattet af afsnit 1, litra c), i resolution 1373 (2001). Til forskel fra de retsakter, der blev behandlet i de sager, der lå til grund for Yusuf-dommen og Kadi-dommen, nævnti præmis 29 ovenfor, henhører de retsakter, der konkret anvender disse restriktive foranstaltninger over for en given person eller enhed — således som det er tilfældet med den anfægtede afgørelse — imidlertid ikke under udøvelsen af en bunden kompetence, og de er dermed ikke omfattet af forrangsprincippet. Det er Rådet opfattelse, at vedtagelsen af disse retsakter snarere henhører under udøvelsen af det vide skøn, som det råder over på området for FUSP.

104 Disse betragtninger kan i det væsentlige godkendes af Retten med undtagelse af de vanskeligheder, der eventuelt måtte være forbundet med anvendelsen af afsnit 1, litra c), i resolution 1373 (2001) på grund af den i folkeretten indtil dato manglende alment accepterede definition af begreberne »terrorisme« og »terrorhandling« (jf. i denne retning slutdokument (A/60L1) vedtaget af FN's generalforsamling den 15. september 2005 i forbindelse med verdenstopmødet til fejring af organisationens 60. års jubilæum).

105 Endelig har Rådet under retsmødet gjort gældende, at det som fællesskabsinstitution og ophavsmand til forordning nr. 2580/2001 og de afgørelser, der gennemfører denne forordning, ikke anser sig for bundet af de fælles holdninger, der på området

for FUSP er vedtaget af Rådet i sin egenskab af institution, sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne, uanset at det fandt det hensigtsmæssigt at sikre samhørigheden af dets aktioner i henhold til FUSP og i henhold til EF-traktaten.

106 Rådet har således med rette understreget, at Fællesskabet ikke handler i medfør af en kompetence, der er bundet af Unionens og dens medlemsstaters vilje, når Rådet som i det foreliggende tilfælde vedtager foranstaltninger i form af økonomiske sanktioner i medfør af artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF. Dette synspunkt er i øvrigt det eneste, der er foreneligt med selve ordlyden af artikel 301 EF, hvorefter Rådet træffer afgørelse om sagen »med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen«, og ordlyden af artikel 60, stk. 1, EF, hvorefter Rådet efter samme fremgangsmåde »kan [...] træffe« de nødvendige hasteforanstaltninger ved en retsakt henhørende under FUSP.

107 Eftersom identificeringen af de personer, grupper og enheder, der er omfattet af Sikkerhedsrådets resolution 1373 (2001), og vedtagelsen af den efterfølgende indefrysning af midler henhører under udøvelsen af en enekompetence, der indebærer en skønsmæssig vurdering fra Fællesskabets side, er de berørte fællesskabsinstitutioner, i det foreliggende tilfælde Rådet, forpligtede til at sikre overholdelse af den berørte parts ret til kontradiktion, når de handler med henblik på at efterkomme resolutionen.

108 Det følger heraf, at garantien for retten til kontradiktion i princippet fuldt ud finder anvendelse inden for rammerne af vedtagelsen af en afgørelse om indefrysning af midler i henhold til forordning nr. 2580/2001.

— Begrundelsespligten

109 Garantien for, at den i artikel 253 EF omhandlede begrundelsespligt overholdes, finder i princippet også fuldt ud anvendelse i forbindelse med vedtagelsen af en

afgørelse om indefrysning af midler i medfør af forordning nr. 2580/2001, hvilket ingen af parterne i øvrigt har bestridt.

— Retten til en effektiv domstolsbeskyttelse

110 Hvad angår garantien for en effektiv domstolsbeskyttelse skal det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at borgerne skal have adgang til en effektiv domstolsbeskyttelse af de rettigheder, som tilkommer dem i medfør af fællesskabsretten, idet retten til en sådan beskyttelse hører til de almindelige retsgrundsætninger, der udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner, og som tillige er fastslået i EMRK's artikel 6 og 13 (jf. Rettens dom af 5.4.2006, sag T-279/02, Degussa mod Kommissionen, Sml. II, s. 897, præmis 421 og den deri nævnte retspraksis).

111 Det forholder sig navnlig således med hensyn til indefrysningen af midler, der tilhører personer eller organisationer, der er mistænkte for terrorhandlinger (jf. i denne retning punkt XIV i retningslinjerne vedrørende menneskerettigheder og bekæmpelse af terrorisme, vedtaget af Europarådets ministerkomité den 11.7.2002).

112 Det eneste forbehold, som Rådet i nærværende sag har givet udtryk for vedrørende anvendelsen af dette sikkerhedsprincip, er, at Retten ikke har kompetence til at efterprøve lovligheden af forordning nr. 2580/2001's materielle bestemmelser, eftersom de er vedtaget i medfør af en kompetence, der er bundet af Sikkerhedsrådets resolution 1373 (2001), hvorfor de er omfattet af »forrangsprincippet« som nævnt ovenfor i præmis 103.

113 Det er imidlertid ikke nødvendigt for Retten at tage stilling til rigtigheden af dette forbehold, da den foreliggende sag som anført nedenfor kan afgøres udelukkende på grundlag af domstolskontrollen med den anfægtede afgørelses lovlighed, som henhører under Rettens kompetence, hvilket ingen af sagens parter har bestridt.

Genstand for og begrænsninger af garantier vedrørende retten til kontradiktion, begrundelsespligten og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse i forbindelse med vedtagelsen af en afgørelse om indefrysning af midler i henhold til forordning nr. 2580/2001

— Retten til kontradiktion

114 Det er først og fremmest hensigtsmæssigt at fastlægge genstanden for garantien vedrørende retten til kontradiktion i forbindelse med vedtagelsen af en afgørelse om indefrysning af midler, der er truffet i henhold til artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001, idet der skal sondres mellem, hvorvidt der er tale om en oprindelig afgørelse om indefrysning af midler som omhandlet i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 (herefter »oprindelige afgørelse om indefrysning af midler«) eller en af de efterfølgende afgørelser om opretholdelse af indefrysningen af midler, vedtaget efter en periodisk revurdering som omhandlet i artikel 1, stk. 6, i denne fælles holdning (herefter »de efterfølgende afgørelser om indefrysning af midler«).

115 I denne sammenhæng skal det først og fremmest understreges, at retten til kontradiktion i henhold til de relevante bestemmelser kun kan udøves for så vidt angår de faktiske og retlige oplysninger, der kan påvirke anvendelsen af den omhandlede foranstaltning på den berørte part.

116 I det foreliggende tilfælde er de relevante bestemmelser fastsat i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001, hvorefter Rådet udarbejder, reviderer og ændrer med

enstemmighed den liste over personer, grupper og enheder, som forordningen finder anvendelse på, i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 1, stk. 4-6, i fælles holdning 2001/931. Den omhandlede liste udarbejdes således i henhold til bestemmelserne i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 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. Ved »kompetent myndighed« forstås en judiciel myndighed, og såfremt de judicielle myndigheder ikke har kompetence på det pågældende område, da en tilsvarende kompetent myndighed, der har kompetence på området. I henhold til artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931 skal navnene på personer og enheder, der er opført på listen, desuden med regelmæssige mellemrum og mindst en gang hvert halve år underkastes en fornyet gennemgang for at sikre, at det stadig er berettiget at bevare deres navne på listen.

117 Som Rådet og Det Forenede Kongerige med rette har gjort gældende, forløber den procedure, der kan føre til en indefrysning af midler i medfør af de relevante bestemmelser, på såvel nationalt plan som på fællesskabsplan. I første omgang skal en i princippet national kompetent — i princippet dømmende — myndighed træffe en afgørelse i forhold til vedkommende, der opfylder definitionen i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/93. Hvis der er tale om en beslutning om at indlede undersøgelser eller retsforfølgelse, skal den være baseret på seriøse og troværdige beviser eller indicier. Dernæst skal Rådet med enstemmighed beslutte, om det vil optage den berørte part på den omtvistede liste på grundlag af præcise oplysninger eller forhold, der viser, at der er truffet en sådan afgørelse. Rådet skal efterfølgende med regelmæssige mellemrum og mindst en gang hvert halve år sikre sig, at det er berettiget at lade den berørte part være omfattet af listen. Efterprøvelsen af, at der foreligger en afgørelse fra en national myndighed, der opfylder denne definition, fremgår at være en forudgående betingelse for Rådets vedtagelse af den oprindelige afgørelse om indefrysning af midler, hvorimod kontrollen af afgørelsens følger på nationalt plan er nødvendig i forbindelse med vedtagelsen af en efterfølgende afgørelse om indefrysning af midler.

118 Dermed kan spørgsmålet vedrørende retten til kontradiktion i forbindelse med vedtagelsen af indefrysning af midler også opstå på disse to niveauer (jf. i denne retning og analogt kendelse i sagen »Invest« Import und Export og Invest Commerce mod Kommissionen, nævnt i præmis 69 ovenfor, præmis 40).

119 Den berørtes ret til kontradiktion skal først og fremmest sikres inden for rammerne af den nationale procedure, der førte til de nationale myndigheders vedtagelse af den i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 omhandlede afgørelse. Det er i det væsentlige inden for disse nationale rammer, at den berørte skal sættes i stand til på hensigtsmæssig måde at tilkendegive sit synspunkt vedrørende de omstændigheder, der lægges vedkommende til last, og som ligger til grund for den pågældende afgørelse, med forbehold af de eventuelle begrænsninger af retten til kontradiktion, der lovligt er berettiget i national ret, navnlig af hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed eller af hensyn til opretholdelsen af internationale forbindelser (jf. i denne retning Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 10.7.1998, Tinnelly & Sons m.fl. og McElduff m.fl. mod Det Forenede Kongerige, *Reports of Judgments and Decisions*, 1998-IV, § 78).

120 Den berørte persons ret til kontradiktion skal dernæst sikres i forbindelse med den fællesskabsprocedure, der skal munde ud i Rådets vedtagelse af en afgørelse om at omfatte eller opretholde vedkommende på den omtvistede liste i henhold til artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001. I denne sammenhæng skal den berørte part i princippet kun have mulighed for på hensigtsmæssig måde at tilkendegive sit synspunkt vedrørende de lovfæstede betingelser for anvendelsen af den omhandlede fællesskabsforanstaltning, nemlig om der er tale om en oprindelig afgørelse om indefrysning af midler, om der er præcise oplysninger eller forhold i sagen, der viser, at der er truffet en afgørelse som defineret i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 af en kompetent national myndighed over for vedkommende, og — hvis der er tale om en efterfølgende afgørelse om indefrysning af midler — begrundelsen for stadig at opretholde vedkommende på den omtvistede liste.

121 Hvis den omhandlede afgørelse derimod er vedtaget af en medlemsstats kompetente myndigheder, kræver iagttagelsen af retten til kontradiktion på fællesskabsplan i et

sådant tilfælde normalt ikke, at den berørte person atter får mulighed for at udtale sig om hensigtsmæssigheden og begrundelsen for afgørelsen, eftersom disse spørgsmål kun kan anfægtes ved den pågældende myndighed på nationalt plan eller, såfremt der er tale om sagsanlæg fra den berørte persons side, ved den kompetente nationale retsinstans. Ligeledes tilkommer det i princippet ikke Rådet at træffe afgørelse om lovligheden af den procedure, der er indledt mod den pågældende, og som ifølge den pågældende medlemsstats lovgivning førte til vedtagelse af den omhandlede afgørelse, eller hvorvidt de nationale myndigheder iagttog den berørte parts grundlæggende rettigheder. Denne kompetence tilkommer udelukkende de kompetente nationale retter eller i givet fald Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (jf analogt Rettens dom af 10.4.2003, sag T-353/00, Le Pen mod Parlamentet, Sml. II, s. 1729, præmis 91, stadfæstet efter appel ved Domstolens dom af 7.7.2005, sag C-208/03 P, Le Pen mod Parlamentet, Sml. I, s. 6051).

122 Hvis fællesskabsforanstaltningen om indefrysning af midler er vedtaget på grundlag af en medlemsstats nationale myndigheders afgørelse i forbindelse med en undersøgelse eller en retsforfølgelse (snarere end på grundlag af en afgørelse om sanktioner), indebærer retten til kontradiktion i princippet heller ikke, at den berørte part får mulighed for at give sin mening til kende om, hvorvidt denne afgørelse er »baseret på seriøse og troværdige beviser eller indicier«, således som det er foreskrevet i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931. Selv om dette forhold er udtryk for en af de lovfæstede betingelser for anvendelsen af den omhandlede foranstaltning, finder Retten, at det henset til princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 10 EF, vil være upassende at lade det være omfattet af retten til kontradiktion på fællesskabsplan.

123 I denne forbindelse bemærker Retten, at forholdet mellem medlemsstaterne og fællesskabsinstitutionerne i henhold til artikel 10 EF bygger på gensidige forpligtelser til loyalt samarbejde (jf. Domstolens dom af 16.10.2003, sag C-339/00, Irland mod Kommissionen, Sml. I, s. 11757, præmis 71 og 72 og den deri nævnte retspraksis). Dette princip gælder generelt, og det finder navnlig anvendelse inde for rammerne af RIA i medfør af EU-traktatens afsnit VI, der i øvrigt fuldt ud bygger på samarbejdet mellem medlemsstaterne og institutionerne (Domstolens dom af 16.6.2005, sag C-105/03, Pupino, Sml. I, s. 5285, præmis 42).

124 Retten finder, at en anvendelse af artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 og artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/201 — bestemmelser, som indfører en særlig form for samarbejde mellem Rådet og medlemsstaterne i forbindelse med kampen mod terrorisme — indebærer en forpligtelse for Rådet til i videst muligt omfang at henholde sig til den kompetente nationale myndigheds skøn, og navnlig for så vidt som der er tale om en dømmende myndighed, både hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger »seriøse og troværdige beviser eller indicier«, som myndigheden har baseret sin afgørelse på, og hvad angår anerkendelse af eventuelle begrænsninger i adgangen til beviser eller indicier, der lovligt er berettiget i national ret på grundlag af tvingende hensyn til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller af hensyn til opretholdelsen af internationale forbindelser (jf. analogt Rettens dom af 18.9.1996, sag T-353/94, Postbank mod Kommissionen, Sml. II, s. 921, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).

125 Det skal dog tilføjes, at disse bemærkninger ikke kan gøres gældende, medmindre de omhandlede beviser eller indicier er blevet vurderet af den kompetente nationale myndighed, der er henvist til i foregående præmis. Hvis Rådet derimod under sagens behandling baserer sin oprindelige afgørelse eller en efterfølgende afgørelse om indefrysning af midler på oplysninger eller beviser, som det har fået stillet til rådighed af repræsentanter for medlemsstaterne, uden at de kompetente nationale myndigheder har vurderet disse, skal oplysningerne anes for nye oplysninger, der i princippet skal være genstand for en meddelelse og høring på fællesskabsplan, medmindre dette allerede er sket på nationalt plan.

126 Hvad angår forholdet mellem Fællesskabet og medlemsstaterne fremgår det af ovenstående, at iagttagelsen af retten til kontradiktion har et relativt begrænset formål for så vidt angår fællesskabsproceduren vedrørende indefrysning af midler. I tilfælde af en oprindelig afgørelse om indefrysning af midler kræves det i princippet for det første, at Rådet meddeler den berørte part de præcise oplysninger eller forhold, som viser, at der af en kompetent myndighed i en medlemsstat er truffet en afgørelse over for den pågældende, der opfylder definitionen i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 — og i givet fald de i præmis 125 nævnte nye oplysninger — og for det andet, at den berørte part får mulighed for på hensigtsmæssig måde at give sin mening til kende for så vidt angår disse oplysninger og omstændigheder. Hvad

angår en efterfølgende afgørelse om indefrysning af midler følger det ligeledes af retten til kontradiktion, dels at den berørte bliver meddelt de oplysninger og omstændigheder, som ifølge Rådet berettiger opretholdelsen af vedkommende på de omtvistede lister, og i givet fald de i præmis 125 nævnte nye oplysninger, dels at vedkommende får mulighed for på hensigtsmæssig måde at give sin mening om disse omstændigheder til kende.

127 Samtidig må det imidlertid antages, at visse begrænsninger i retten til kontradiktion, således som de er defineret med hensyn til deres genstand, lovligt kan tages i betragtning og pålægges den berørte part under omstændigheder som i det foreliggende tilfælde, hvor der er tale om særlig restriktive foranstaltninger, der består i indefrysning af midler og finansielle aktiver, der tilhører personer, grupper og enheder, som Rådet anser for at være involveret i terrorhandlinger.

128 Retten finder således, i lighed med hvad, der blev fastslået i Yusuf-dommen, nævnt i præmis 29 ovenfor, og det af Rådet og Det Forenede Kongerige anførte i den foreliggende sag, at en meddelelse af de omstændigheder, der lægges den pågældende til last, og en høring forud for vedtagelsen af den oprindelige afgørelse om indefrysning af midler vil være egnet til at bringe effektiviteten af sanktionerne i fare, og vil desuden være uforeneligt med det hensyn til den almene interesse, som Fællesskabet forfølger i overensstemmelse med Sikkerhedsrådets resolution 1373 (2001). En oprindelig indefrysning af midler skal efter sin karakter have en overraskelseseffekt og finde anvendelse med øjeblikkelig virkning. En sådan foranstaltning kan derfor ikke varsles i forvejen, inden den bliver iværksat (Yusuf-dommen, nævnt i præmis 29 ovenfor, præmis 308. Jf. også i denne retning og analogt generaladvokat Warners forslag til afgørelse forud for Domstolens dom af 26.6.1980, sag 136/79, National Panasonic mod Kommissionen, Sml. s. 2033, på s. 2061, 2068 og 2069).

129 For at de berørte parter imidlertid skal kunne varetage deres interesser på hensigtsmæssig måde, navnlig i forbindelse med et eventuelt søgsmål for Retten, er det således også nødvendigt, at de omstændigheder, der lægges disse til last, i videst muligt omfang meddeles vedkommende, enten samtidig med eller hurtigst muligt efter vedtagelsen af den oprindelige afgørelse om indefrysning af midler (jf. ligeledes præmis 139 nedenfor).

130 I den forbindelse skal de berørte parter også have mulighed for at anmode om en øjeblikkelig revurdering af den oprindelige foranstaltning med hensyn til indefrysning af deres midler (jf. i denne retning en lang række domme afsagt i personalesager, nemlig Rettens dom af 15.6.2000, sag T-211/98, F mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 107, og II, s. 471, præmis 34, af 18.10.2001, sag T-333/99, X mod ECB, Sml. II, s. 3021, præmis 183, og dommen i sagen Campolargo mod Kommissionen, nævnt i præmis 94 ovenfor, præmis 32). Retten erkender imidlertid, at en sådan forudgående høring ikke er påkrævet ex officio i forbindelse med en oprindelig afgørelse om indefrysning af midler, henset til den mulighed, som de pågældende ligeledes har for straks at anlægge sag ved Retten, hvilket tillige opretholder ligevægten mellem respekten for de grundlæggende rettigheder hos personer, der er omfattet af den omtvistede liste, og behovet for at træffe forebyggende foranstaltninger i kampen mod terrorisme (jf. i denne retning og analogt generaladvokat Warners forslag til afgørelse forud for Domstolens dom i sagen National Panasonic mod Kommissionen, nævnt i præmis 128 ovenfor, Sml. s. 2069).

131 Det må dog understreges, at de ovenstående betragtninger ikke er relevante hvad angår de efterfølgende afgørelser om indefrysning af midler, som Rådet vedtog i forbindelse med den gennemgang, der foretages med regelmæssige mellemrum og mindst en gang hvert halve år til sikring af, at det stadig er berettiget at bevare de berørte parters navne på den i artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931 omhandlede liste. På dette trin er midlerne nemlig allerede indefrosset, og det er derfor ikke længere nødvendigt at sikre en overraskelseseffekt med henblik på at sikre effektiviteten af sanktionerne. Forud for enhver efterfølgende indefrysning af midler skal det således være muligt at foretage en ny høring og i givet fald gives meddelelse om nye omstændigheder, der lægges den pågældende til last.

132 Retten kan ikke tiltræde det synspunkt, som Rådet og Det Forenede Kongerige har givet udtryk for under retsmødet, hvorefter Rådet udelukkende skal høre de berørte parter i forbindelse med vedtagelsen af en efterfølgende afgørelse om indefrysning af midler, såfremt disse forud og udtrykkeligt har anmodet herom. I henhold til artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931 kan Rådet nemlig ikke vedtage en sådan afgørelse uden at sikre sig, at opretholdelsen af de pågældende på den omtvistede liste fortsat er berettiget, hvilket indebærer, at disse skal have mulighed for forud på hensigtsmæssig måde at tilkendegive deres synspunkt om dette spørgsmål.

133 Under omstændigheder som dem, der er tale om i denne sag, som drejer sig om en sikkerhedsforanstaltning, der indskrænker visse personer, grupper eller enheders rådighed over deres midler i forbindelse med kampen mod terrorisme, finder Retten dernæst, at de tvingende hensyn, der er forbundet med Fællesskabets og medlemsstaternes sikkerhed eller varetagelsen af deres internationale forbindelser, kan være til hinder for meddelelsen af visse omstændigheder, der lægges de pågældende til last, og dermed også til hinder for foretagelsen en høring af parterne om disse forhold under den administrative procedure (jf. analogt Yusuf-dommen, nævnt i præmis 29 ovenfor, præmis 320).

134 Sådanne begrænsninger er forenelige med medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner, således som Rådet og Det Forenede Kongerige har gjort gældende, efter at de havde påpeget, at det i adskillige medlemsstater er tilladt at gøre undtagelser til den generelle ret til at blive hørt inden for rammerne af en administrativ procedure af hensyn til den almene interesse, den offentlige orden eller af hensyn til opretholdelsen af internationale forbindelser, eller såfremt formålet med den afgørelse, der skal træffes, bliver eller vil kunne blive gjort virkningsløs, såfremt den omtalte rettighed skulle iagttages (jf. de eksempler, som er citeret i præmis 72 ovenfor).

135 Disse begrænsninger er i øvrigt forenelige med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis, der selv i forbindelse med de strenge rammer for en kontradiktorisk straffesag, der er underlagt kravene i EMRK's artikel 6, erkender, at visse begrænsninger i retten til kontradiktion i sager vedrørende den nationale sikkerhed og særligt hvad angår terrorisme kan komme på tale, navnlig for så vidt angår fremlæggelse af omstændigheder, der lægges den berørte til last, eller reglerne om aktindsigt (jf. f.eks. dom af 15.11.1996, Chahal mod Det Forenede Kongerige, Recueil 1996-V, §131, og af 16.2.2000, Jasper mod Det Forenede Kongerige, nr. 27052/95, ikke tryk i *Reports of Judgments and Decisions*, §§ 51-53 og den deri nævnte retspraksis. Jf. ligeledes punkt IX.3 i Europarådets ministerkomites retningslinjer, nævnt ovenfor i præmis 111).

136 Under de foreliggende omstændigheder vedrører disse betragtninger først og fremmest »seriøse og troværdige beviser eller indicier«, der ligger til grund for den nationale afgørelse om indledning af en undersøgelse eller en retsforfølgning, således som de eventuelt allerede er meddelt Rådet, men det er også tænkeligt, at denne begrænsning i adgangen til oplysninger ligeledes kan vedrøre afgørelsens præcise indhold eller særlige begrundelse, eller identiteten af den myndighed, den hidrører fra. Under visse helt særlige omstændigheder vil identificeringen af den medlemsstat eller det tredjeland, hvori en kompetent myndighed har truffet en afgørelse vedrørende en person, kunne bringe den offentlige sikkerhed i fare, idet den berørte part bliver meddelt følsomme oplysninger, som vedkommende kan misbruge.

137 Det følger af alt det foregående, at det almindelige princip om overholdelse af retten til kontradiktion kræver — medmindre tvingende hensyn, der er forbundet med Fællesskabets og medlemsstaternes sikkerhed eller varetagelsen af deres internationale forbindelser, er til hinder herfor — at de omstændigheder som er nævnt i præmis 126 ovenfor, der lægges den berørte til last, i videst muligt omfang meddeles vedkommende, enten samtidig med eller hurtigst muligt efter vedtagelsen af den oprindelige afgørelse om indefrysning af midler. Forud for enhver efterfølgende afgørelse om indefrysning af midler og med de samme forbehold skal de oplysninger, der lægges den pågældende til last, i princippet meddeles, og der skal i princippet foretages en høring. Derimod kræver overholdelsen af retten til kontradiktion, hverken at de omstændigheder, der lægges den pågældende til last, meddeles denne forud for vedtagelsen af indefrysningen af midler, eller at vedkommende i den forbindelse efterfølgende høres ex officio.

— Begrundelsespligten

138 Ifølge fast retspraksis har forpligtelsen til at begrunde en bebyrdende retsakt for det første til formål at give den berørte part oplysninger, der er tilstrækkelige til, at det kan afgøres, om der er grundlag for retsakten, eller om den muligvis er behæftet

med en sådan mangel, at dens gyldighed kan anfægtes for Fællesskabets retsinstanser, og for det andet at gøre det muligt for disse retsinstanser at efterprøve retsaktens lovlighed (Domstolens dom af 2.10.2003, sag C-199/99 P, Corus UK mod Kommissionen, Sml. I, s. 11177, præmis 145, og af 28.6.2005, forenede sager C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P — C-208/02 P og C-213/02 P, Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 5425, præmis 462). Den således fastsatte begrundelsespligt er et væsentligt princip i fællesskabsretten, som kun kan fraviges af tvingende hensyn (jf. Rettens dom af 29.9.2005, sag T-218/02, Napoli Buzzanca mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 267 og II, s. 1221, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

139 Begrundelsen skal derfor i princippet meddeles den berørte part samtidig med den bebyrdende retsakt. Mangelen på begrundelse kan ikke afhjælpes gennem den omstændighed, at den berørte part erfarer grundene til retsakten under sagen for Fællesskabets retsinstanser (Domstolens dom af 26.11.1981, sag 195/80, Michel mod Parlamentet, Sml. s. 2861, præmis 22, og dommen i sagen Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 138 ovenfor, præmis 463). Muligheden for at afhjælpe en fuldstændig mangel på begrundelse efter et sagsanlæg ville nemlig gøre indgreb i retten til kontradiktion, idet sagsøgeren da kun ville have lejlighed til i replikken at anføre sine anbringender over for en begrundelse, som først blev ham bekendt efter sagsanlægget. Princippet om parternes ligestilling for Fællesskabets retsinstanser ville således blive berørt (Rettens dom af 15.9.2005, sag T-132/03, Casini mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 253 og II, s. 1169, præmis 33, og dommen i sagen Napoli Buzzanca mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 138, præmis 62).

140 Det bemærkes, at for så vidt som den pågældende ikke har ret til at blive hørt forud for vedtagelsen af en oprindelige afgørelse om indefrysning af midler, er det endnu mere magtpåliggende, at retten til kontradiktion overholdes, eftersom den udgør den eneste sikkerhed for, at den pågældende i det mindste efter vedtagelsen af denne afgørelse kan gøre brug af de retsmidler, som vedkommende har til rådighed med henblik på at anfægte lovligheden af afgørelsen (Rettens dom af 8.12.2005, sag T-237/00, Reynolds mod Parlamentet, Sml. Pers. I-A, s. 385 og II, s. 1731, præmis 95. Jf. ligeledes i denne retning Rettens dom af 25.6.1998, forenede sager T-371/94 og T-394/04, British Airways og British Midland Airways mod Kommissionen, Sml. II, s. 2405, præmis 64).

141 Ifølge fast retspraksis skal den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 253 EF, tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget. Den skal klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en retsakts begrundelse opfylder kravene efter artikel 253 EF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område. En retsakt, der er bebyrdende, er navnlig tilstrækkeligt begrundet, når den er truffet under omstændigheder, som er den pågældende bekendt, og således gør det muligt for vedkommende at forstå, hvilke konsekvenser den trufne foranstaltning har for denne (jf. Domstolens dom af 29.10.1981, sag 125/80, Arning mod Kommissionen, Sml. s. 2539, præmis 13, af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 63, af 30.9.2003, sag C-301/96, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 9919, præmis 87, og af 22.6.2004, sag C-42/01, Portugal mod Kommissionen, Sml. I, s. 6079, præmis 66, og Rettens dom af 6.3.2003, forenede sager T-228/99 og T-233/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale og Land Nordrhein-Westfalen mod Kommissionen, Sml. II, s. 435, præmis 278-280). Desuden må kravene til en retsakts begrundelse afpasses efter de faktiske muligheder og de tekniske eller tidsmæssige betingelser, hvorunder retsakten bliver til (jf. dommen i sagen Delacre m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 83 ovenfor, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis).

142 I forbindelse med vedtagelsen af en afgørelse om indefrysning af midler i medfør af forordning nr. 2580/2001 skal begrundelsen herfor først og fremmest bedømmes

under hensyn til de lovfæstede betingelser for anvendelsen af denne forordning på et konkret tilfælde, således som betingelserne er fastsat i forordningens artikel 2, stk. 3, og ved henvisning til artikel 1, stk. 4, eller artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931, afhængigt af, hvorvidt der er tale om en oprindelig afgørelse eller en efterfølgende afgørelse om indefrysning af midler.

143 I denne forbindelse kan Retten ikke tiltræde det af Rådet anførte om, at begrundelsen blot kan bestå i en generel og stereotyp formulering, der er enslydende med affattelsen af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 og artikel 1, stk. 4 eller 6, i fælles holdning 2001/931. I henhold til de ovennævnte principper er Rådet forpligtet til at angive de faktiske og retlige omstændigheder, som ligger til grund for den retlige begrundelse for dets afgørelse, samt de betragtninger, der har ført til dets beslutning. Begrundelsen for en sådan foranstaltning skal således angive de særlige og konkrete grunde til, at Rådet antager, at den relevante bestemmelse finder anvendelse på den berørte part (jf. i denne retning Rettens dom af 20.2.2002, sag T-117/01, Roman Parra mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 27, og II, s. 121, præmis 31, og dommen i sagen Napoli Buzzanca mod Kommissionen, nævnt i præmis 138 ovenfor, præmis 74).

144 Dette indebærer i princippet, at begrundelsen for en oprindelig afgørelse om indefrysning af midler i det mindste skal henvise til alle de oplysninger, der er nævnt i præmis 116 ovenfor, og i givet fald de oplysninger, der er nævnt i præmis 125 og 126 ovenfor, hvorimod begrundelsen for en efterfølgende afgørelse om indefrysning af midler skal angive de særlige og konkrete grunde til, at Rådet efter en fornyet gennemgang fortsat anser det for berettiget at indefryse den pågældendes midler.

145 Det skal bemærkes, at Rådet ikke handler i henhold til en bunden kompetence i forbindelse med en vedtagelse med enstemmighed af en foranstaltning om indefrysning af midler i medfør af forordning nr. 2580/2001. Artikel 2, stk. 3, i

forordning nr. 2580/2001, sammenholdt med artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931, kan ikke fortolkes således, at Rådet er forpligtet til at lade enhver person, med hensyn til hvilken det fremgår, at vedkommende har været genstand for en afgørelse, der er truffet af en kompetent myndighed i disse bestemmelsers forstand, optage på den omtvistede liste. Denne fortolkning, der er fremført af Det Forenede Kongerige under retsmødet, støttes af artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931, som artikel 2 stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 henviser til, og hvorefter Rådet skal foretage en »fornyet gennemgang« med regelmæssige mellemrum og mindst en gang hvert halve år for at sikre, at det »stadig er berettiget« at lade berørtes navne være omfattet af den omtvistede liste.

146 Det følger heraf, at begrundelsen for en indefrysning af midler i medfør af forordning nr. 2580/2001 i princippet skal henvise til såvel de lovfæstede betingelser for anvendelsen af denne forordning som til baggrunden for, at Rådet ved udøvelsen af dets skønsmæssige beføjelser antager, at den pågældende skal være genstand for en sådan foranstaltning.

147 For så vidt angår de i præmis 143-146 anførte bemærkninger skal der imidlertid tages hensyn til, at selv om en afgørelse om indefrysning af midler i medfør af forordning nr. 2580/2001 er en foranstaltning, hvorved der pålægges en individuel økonomisk og finansiel sanktion, har den også forordningskarakter som anført i præmis 97 og 98 ovenfor. Desuden vil en detaljeret offentliggørelse af de klagepunkter, der er fremført mod den berørte part, ikke alene kunne kollidere med de tvingende almene hensyn — som vil blive behandlet i denne doms præmis 148 — men den vil også kunne skade de omhandlede personer og enheders legitime interesser, for så vidt som den kan medføre alvorlig skade for disses omdømme. Det må derfor undtagelsesvis medgives, at det kun er konklusionen og en generel begrundelse som den, der er nævnt i præmis 143 ovenfor, der skal anføres i den udgave af afgørelsen om indefrysning af midler, der offentliggøres i EU-Tidende, idet det hermed forudsættes, at afgørelsens specifikke og konkrete begrundelse skal formaliseres og meddeles de berørte parter på enhver anden hensigtsmæssig måde.

148 Under omstændigheder som dem, der foreligger i denne sag, skal det påpeges, at tvingende hensyn, der er forbundet med Fællesskabets og medlemsstaternes sikkerhed og varetagelsen af deres internationale forbindelser, kan være til hinder for, at de berørte parter får meddelelse om de præcise og fuldstændige hensyn, der ligger til grund for den oprindelige eller efterfølgende afgørelse om indefrysning af midler, ligesom de kan være til hinder for, at bebyrdende beviser meddeles dem under den administrative procedure. Retten henviser i denne forbindelse til de bemærkninger, der allerede er fremsat, navnlig i præmis 133-137, vedrørende de begrænsninger af det almindelige princip om overholdelse af retten til kontradiktion, der i denne forbindelse er berettiget. Disse bemærkninger finder tilsvarende anvendelse på de lovlige begrænsninger af begrundelsespligten.

149 Selv om det ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, finder Retten, at det kan være hensigtsmæssigt at tage udgangspunkt i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/965/EØF (EUT L 158, s. 77, og berigtigelse i EUT L 229, s. 35, berigtigelse til berigtigelse EUT 2005 L 197, s. 34). Direktivets artikel 30, stk. 2, bestemmer, at »[d]e præcise og fuldstændige oplysninger om hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, der danner grundlaget for en afgørelse, der [begrænser den frie bevægelighed og ophold for en unionsborger eller et familiemedlem], meddeles de pågældende personer, medmindre hensynet til statens sikkerhed er til hinder herfor«.

150 Ifølge Domstolens praksis (dom af 28.10.1975, sag 36/75, Rutili, Sml. s. 1219, og af 22.5.1980, sag 131/79, Santillo, Sml. s. 1585) vedrørende Rådets direktiv 64/221/EØF af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed (EFT 1963-1964, s. 109), der blev ophævet ved direktiv 2004/38, og hvis artikel 6 i det væsentlige var identisk med sidstnævnte direktivs artikel 30, stk. 2, nyder enhver person, som er beskyttet af disse

bestemmelser, godt af den dobbelte garanti, der består i meddelelse af de hensyn, der ligger til grund for alle de restriktive foranstaltninger, der er truffet over for vedkommende, medmindre hensyn til statens sikkerhed er til hinder herfor, og i at vedkommende har adgang til at anfægte retsakten. Med samme forbehold indebærer dette krav bl.a., at den omhandlede stat samtidig med, at den meddeler den berørte part den restriktive foranstaltning, der er truffet over for vedkommende, også angiver de præcise og fuldstændige hensyn, der ligger til grund for dens afgørelse med henblik på at sætte vedkommende i stand til at sikre sit forsvar på en hensigtsmæssig måde.

151 Det følger af det foregående, at medmindre tvingende hensyn, der er forbundet med Fællesskabets og medlemsstaternes sikkerhed og varetagelsen af deres internationale forbindelser, er til hinder herfor, og med forbehold for det i præmis 147 anførte, skal begrundelsen for en oprindelig afgørelse om indefrysning af midler i det mindste præcist og udførligt henvise til alle de forhold, der er henvist til i præmis 116, og i givet fald også til de i præmis 125 og 126 nævnte forhold, samt angive årsagen til, at Rådet ved udøvelsen af sine skønsmæssige beføjelser antager, at den pågældende skal være genstand for en sådan foranstaltning. Desuden skal begrundelsen for en efterfølgende afgørelse om indefrysning af midler med samme forbehold angive de særlige og konkrete årsager til, at Rådet efter en periodisk fornyet gennemgang fortsat anser det for berettiget at indefryse den pågældendes midler.

— Retten til en effektiv domstolsbeskyttelse

152 Hvad endelig angår garantien for retten til en effektiv domstolsbeskyttelse er denne effektivt sikret ved de berørte parters ret til at anfægte afgørelsen om indefrysning af

deres midler ved Retten i henhold til artikel 230, stk. 4, EF (jf. i denne retning Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 30.6.2005, Bosphorus mod Irland, nr. 45036/98, endnu ikke trykt i *Reports of Judgments and Decisions*, § 165, og afgørelse af 23.5.2002, Segi m.fl. og Gestoras pro Amnistía mod de 15 medlemsstater af Den Europæiske Union, nr. 6422/02 og 9916/02, *Reports of Judgments and Decisions*. 2002-V).

153 I denne forbindelse er domstolskontrollen med lovligheden af en afgørelse om indefrysning af midler i henhold til artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001 den kontrol, som er omhandlet i artikel 230, stk. 2, EF, hvorefter Fællesskabets retsinstanser har kompetence til at træffe afgørelse i annullationssøgsmål, der indbringes under påberåbelse af inkompetence, væsentlige formelle mangler, overtrædelse af EF-traktaten eller af retsregler vedrørende dens gennemførelse samt af magtfordrejning.

154 I forbindelse med denne kontrol og henset til de anbringender om annullation, der enten er blevet fremført af den berørte part eller ex officio, påhviler det bl.a. Retten at efterprøve efterlevelsen af de lovfæstede betingelser for anvendelsen af forordning nr. 2580/2001 på et konkret tilfælde, således som disse er opstillet i forordningens artikel 2, stk. 3, og ved henvisning til artikel 1, stk. 4, eller artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931, afhængigt af, hvorvidt der er tale om en oprindelig afgørelse eller en efterfølgende afgørelse om indefrysning af midler. Dette indebærer, at domstolskontrollen med den omhandlede afgørelses lovlighed udstrækker sig til også at omfatte en vurdering af de forhold og omstændigheder, der er påberåbt som begrundelse herfor, og til de beviser og oplysninger, som denne vurdering er baseret på, sådan som Rådet udtrykkelig har anerkendt i sine skriftlige indlæg i den sag, der gav anledning til Yusuf-dommen, nævnt i præmis 29 ovenfor (præmis 225). Retten skal ligeledes sikre sig, at retten til kontradiktion overholdes, og at begrundelseskravet iagttages og i givet fald, at de tvingende hensyn, som Rådet undtagelsesvis har anført som begrundelse herfor, er velbegrundede.

155 Denne kontrol er i det foreliggende tilfælde så meget desto mere påkrævet, som den er den eneste proceduremæssige garanti, der sikrer balancen mellem kampen mod den internationale terrorisme og beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder. Eftersom de af Rådet indførte begrænsninger i de pågældendes ret til kontradiktion skal modsvares af en streng uafhængig og upartisk domstolskontrol (jf. i denne retning Domstolens dom af 2.5.2006, sag C-341/04, Eurofood, Sml. I, s. 3813, præmis 66), skal Fællesskabets retsinstanser være i stand til at kontrollere lovligheden og berettigelsen af indefrysningen af midler, uden at der kan rejses indsigelser om hemmeligholdelse og fortrolighed for så vist angår de beviser og oplysninger, som Rådet har lagt til grund.

156 Det skal i denne forbindelse understreges, at selv om Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har anerkendt, at anvendelsen af fortrolige oplysninger kan være nødvendig, såfremt den nationale sikkerhed er i fare, er dette ikke ensbetydende med, at de nationale myndigheder i enhver henseende kan unddrage sig de nationale domstoles kontrol blot ved at hævde, at sagen drejer sig om den nationale sikkerhed og terrorisme (jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen Chahal mod Det Forenede Kongerige, nævnt i præmis 135 ovenfor, § 131 og den deri nævnte retspraksis, og dom af 12.3.2003, Öcalan mod Tyrkiet, nr. 46221/99, ikke trykt i *Reports of Judgments and Decisions*, § 106, og den deri nævnte retspraksis).

157 Retten finder ligeledes her, at det er nødvendigt at lade sig inspirere af bestemmelserne i direktiv 2004/38. Ifølge Domstolens praksis, nævnt i præmis 150 ovenfor, bestemmer dette direktivs artikel 31, stk. 1, at når der vedrørende en person træffes en hvilken som helst afgørelse begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, har den pågældende adgang til domstolsprøvelse og i givet fald administrativ prøvelse af afgørelsen i værtsmedlemsstaten. Det

bestemmes desuden i dette direktivs artikel 31, stk. 3, at det i forbindelse med prøvelsen undersøges, om afgørelsen er lovligt truffet, og der tages stilling til de faktiske forhold og omstændigheder, der begrunder den påtænkte foranstaltning.

158 Spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren og/eller dennes advokater er berettiget til at modtage de beviser og oplysninger, der kræves behandlet fortroligt, eller om de udelukkende er forbeholdt Retten i medfør af en særlig procedure, der endnu ikke er fastlagt med henblik på at sikre de i sagen omhandlede offentlige interesser samtidig med, at der indrømmes den berørte part en tilstrækkelig effektiv retsbeskyttelse, er et særskilt spørgsmål, som Retten ikke skal tage stilling til i den foreliggende sag (jf. dog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen Chahal mod Det Forenede Kongerige, nævnt i præmis 135 ovenfor, §§ 131 og 144, dommen i sagen Tinnelly & Sons m.fl. og McElduff m.fl. mod Det Forenede Kongerige, nævnt i præmis 119 ovenfor, §§ 49, 51, 52 og 78, dommen i sagen Jasper mod Det Forenede Kongerige, nævnt i præmis 135 ovenfor, §§ 51-53, og dom af 20.6.2002, nr. 50963/99, Al-Nashif mod Bulgarien, ikke trykt i *Reports of Judgments and Decisions*, §§ 95-97. Jf. ligeledes punkt IX.4 i Europarådets ministerkomites retningslinjer, nævnt i præmis 111 ovenfor).

159 Endelig skal det medgives, at Rådet råder over en vid skønsbeføjelse med hensyn til de forhold, der i overensstemmelse med en fælles holdning, vedtaget i henhold til FUSP, kan tages i betragtning med henblik på at vedtage foranstaltninger i form af økonomiske og finansielle sanktioner i medfør af artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF. Navnlig må Fællesskabets retsinstanser ikke erstatte deres bedømmelse af de beviser, faktiske forhold og omstændigheder, der begrunder vedtagelse af sådanne foranstaltninger med den af Rådet foretagne bedømmelse, eftersom Rettens prøvelse af lovligheden af afgørelserne om indefrysning af midler skal begrænse sig til en efterprøvelse af, om reglerne for proceduren og om angivelse af en begrundelse er overholdt, om de faktiske omstændigheder er materielt rigtige, og om der foreligger et åbenbart urigtigt skøn ved bedømmelsen af de faktiske omstændigheder eller magtfordrejning. Denne begrænsede kontrol finder særlig anvendelse på de hensigtsmæssighedsbetragtninger, som sådanne afgørelser er baseret på (jf. præmis 146 ovenfor, og i denne retning Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 26.3.1987, Leander mod Sverige, Serie A, nr. 116, § 59, og dommen i sagen Al-Nashif mod Bulgarien, nævnt i præmis 158 ovenfor, §§ 123-124).

Anvendelse på det foreliggende tilfælde

160 Indledningsvis bemærkes, at de relevante retsforskrifter, nemlig forordning nr. 2580/2001 og fælles holdning 2001/931, som denne forordning henviser til, ikke udtrykkeligt fastsætter nogen procedure for meddelelse af de omstændigheder, der lægges den pågældende til last, og en høring af vedkommende, hverken forud for eller samtidig med vedtagelsen en oprindelig afgørelse om indefrysning af vedkommendes midler eller i forbindelse med vedtagelsen af efterfølgende afgørelser med henblik på at få dem fjernet fra den omtvistede liste. Endvidere anføres det i artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931, at »[n]avnene på personer og enheder, der er opført på listen i bilaget, underkastes med regelmæssige mellemrum og mindst en gang hvert halve år en fornyet gennemgang for at sikre, at det stadig er berettiget at bevare deres navne på listen«, og i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001, at »Rådet [...] reviderer og ændrer [...] [listen] [...] i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 1, stk. [...] 6, i fælles holdning 2001/931 [...]«.

161 Dernæst bemærkes, at sagsøgeren ikke på noget tidspunkt, før denne sag blev anlagt, fik meddelelse om de beviser, der var bebyrdende for organisationen. Sagsøgeren har med rette fremhævet, at hverken den oprindelige afgørelse om indefrysning af midler eller de efterfølgende afgørelser til og med den anfægtede afgørelse nævner de »særlige oplysninger« eller »forhold«, der viser, at der er truffet en afgørelse over for organisationen af en kompetent national myndighed, hvorefter det er berettiget at opføre den på den omtvistede liste.

162 Til trods for at sagsøgeren havde kendskab til sin forestående optagelse på den omtvistede liste, og selv om organisationen havde taget initiativ til at kontakte Rådet med henblik på at forhindre vedtagelsen af en sådan foranstaltning (jf. præmis 69 ovenfor), havde den ikke kendskab til de særlige omstændigheder, der blev lagt til grund for den påtænkte sanktion, og sagsøgeren var således ikke i stand til at effektivt give sin mening herom til kende. Under disse omstændigheder kan Rådets argument om, at det havde hørt sagsøgeren forud for indefrysningen af dennes midler, ikke tages til følge.

163 De foregående betragtninger vedrørende kontrollen af, at retten til kontradiktion er blevet overholdt, finder tilsvarende anvendelse på kontrollen af, at begrundelsespligten er iagttaget.

164 I det foreliggende tilfælde opfylder hverken den anfægtede afgørelse eller afgørelse 2002/334, som den ajourfører, begrundelseskravene som defineret ovenfor, eftersom disse i deres anden betragtning blot nævner, at der »bør« vedtages en ajourført liste over personer, grupper og enheder, som forordning nr. 2580/2001 skal finde anvendelse på.

165 Sagsøgeren har ikke alene været ude af stand til på hensigtsmæssig måde at tilkendegive sine synspunkter over for Rådet, men har på grund af den i den anfægtede afgørelse i enhver henseende manglende angivelse af de specifikke og konkrete grunde, der underbygger den, heller ikke været i stand til at drage fordel af sit søgsmål ved Retten under hensyn til den tidligere nævnte sammenhæng mellem garantien for retten til kontradiktion, den garanti, som følger af begrundelsespligten, og garantien for en effektiv domstolsprøvelse. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at muligheden for at afhjælpe den fuldstændige mangel på begrundelse, efter at der er anlagt sag på nuværende tidspunkt, ifølge Fællesskabets retspraksis anses for en tilsidesættelse af retten til kontradiktion.

166 Retten er desuden ikke i stand til at udøve sin domstolskontrol, hverken på grundlag af de forskellige parters skriftlige indlæg eller de for Retten fremlagte sagsakter, idet den efter afslutningen af den mundtlige forhandling end ikke er i stand til med

sikkerhed at afgøre, hvilken national afgørelse der henvises til i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931, som den anfægtede afgørelse er baseret på.

167 I stævningen har sagsøgeren begrænset sig til at gøre gældende, at organisationen var blevet optaget på den omtvistede liste »tilsyneladende kun på grundlag af dokumenter, der er fremlagt af regimet i Teheran«. I sin replik har den bl.a. tilføjet, at »det ikke var muligt at få kendskab til det faktiske grundlag for dens optagelse« på den omtvistede liste, og at den »ligeledes var blevet nægtet enhver mulighed for at få aktindsigt i sin sag« og at »dens optagelse på listen sandsynligvis skyldtes diplomatiske grunde«.

168 I sit svarskrift og duplik har Rådet undladt at tage stilling til dette spørgsmål.

169 I sit interventionsindlæg har Det Forenede Kongerige anført, at »sagsøgeren ikke havde hævdet, og intet antydede, at sagsøgeren ikke var blevet optaget i bilaget på grundlag af en [afgørelse, der var blevet truffet af en kompetent myndighed, der havde identificeret sagsøgeren som værende involveret i terrorhandlinger]«. Det fremgår i øvrigt af dette indlæg, at Det Forenede Kongerige er af den opfattelse, at den pågældende afgørelse er afgørelsen fra Home Secretary af 28. marts 2001, stadfæstet dels ved Home Secretary's afgørelse af 31. august 2001, dernæst i en sag ved High Court den 17. april 2002, og endelig efter appel ved POAC's afgørelse af 15. november 2002.

170 I sine bemærkninger vedrørende interventionsindlægget har sagsøgeren hverken nærmere bestridt eller kommenteret Det Forenede Kongeriges bemærkninger.

Henset til sagsøgerens anbringender og generelle argumenter, og navnlig de i præmis 167 ovenfor nævnte argumenter, kan Det Forenede Kongeriges opfattelse imidlertid ikke uden videre tiltrædes. Under retsmødet har sagsøgeren desuden gentaget, at organisationen ikke havde kendskab til den myndighed, der havde truffet den nationale afgørelse, som vedrørte sagsøgeren, og heller ikke til, hvilke præcise omstændigheder eller oplysninger afgørelsen var baseret på.

171 Desuden var Rådet og Det Forenede Kongerige end ikke i stand til at give et sammenhængende svar under retsmødet på Rettens spørgsmål om, hvilken national afgørelse der lå til grund for den anfægtede afgørelse. Ifølge Rådet drejer det sig udelukkende om Home Secretary's afgørelse, som stadfæstet af POAC (jf. præmis 169 ovenfor). Ifølge Det Forenede Kongerige er den anfægtede afgørelse ikke alene baseret på denne afgørelse, men ligeledes på andre ikke specificerede nationale afgørelser, der er vedtaget af kompetence myndigheder i andre medlemsstater.

172 Det må derfor konstateres, at Retten end ikke efter den mundtlige forhandling er i stand til at efterprøve den anfægtede afgørelses lovlighed.

173 Sammenfattende skal Retten fastslå, at den anfægtede afgørelse ikke er begrundet, og at den er vedtaget i forbindelse med en procedure, hvorunder sagsøgerens ret til kontradiktion ikke er blevet iagttaget. Desuden er Retten end ikke på dette trin af proceduren i stand til at efterprøve afgørelsens lovlighed.

174 Disse betragtninger kan kun føre til annullation af den anfægtede afgørelse, for så vidt som den vedrører sagsøgeren, uden at det i forbindelse med annullationspåstanden er nødvendigt at tage stilling til det første anbringendes to sidste led eller til de andre anbringender og argumenter i sagen.

Erstatningspåstanden

Parternes argumenter

175 Sagsøgeren har ikke fremført nogen nærmere faktiske eller retlige oplysninger til støtte for sin påstand om, at Rådet tilpligtes at betale 1 EUR i erstatning for den skade, som sagsøgeren hævder at have lidt. Hverken Rådet eller intervenienten har taget stilling til denne påstand i deres skriftlige indlæg eller under retsmødet.

Rettens bemærkninger

176 I henhold til artikel 19 i Domstolens statut og artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement skal en stævning indeholde en angivelse af søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. Disse angivelser skal være tilstrækkelig klare og præcise til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og Retten i givet fald på det således foreliggende grundlag kan tage stilling til sagen. Af retssikkerheds- og retsplejehensyn er det en forudsætning for, at en sag kan antages til realitetsbehandling, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som søgsmålet støttes på, eventuelt kortfattet, men dog på en sammenhængende og forståelig måde, fremgår af selve stævningen (jf. Rettens dom af 3.2.2005, sag T-19/01, Chiquita Brands m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 315, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).

177 For at opfylde disse krav skal en stævning, hvori der nedlægges påstand om erstatning for skade forvoldt af en fællesskabsinstitution, indeholde oplysninger, der gør det muligt at identificere den adfærd, som sagsøgeren bebrejder institutionen, grundene til, at han antager, at der består en årsagsforbindelse mellem adfærden og det tab, han hævder at have lidt, samt karakteren og størrelsen af dette tab (jf. Rettens dom af 10.7.1997, sag T-38/96, Guérin automobiles mod Kommissionen, Sml. II, s. 1223, præmis 42 og 43, og dommen i sagen Chiquita Brands m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 176 ovenfor, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis). En påstand alene om erstatning uden nogen nærmere angivelse mangler derimod den fornødne præcision og kan følgelig ikke antages til realitetsbehandling (jf. dommen i sagen Chiquita Brands m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 176 ovenfor, præmis 66).

178 Mere præcist skal en påstand om erstatning for en ikke-økonomisk skade, uanset om denne er symbolsk eller har karakter af en egentlig erstatning, præcisere karakteren af den påståede skade i forhold til den adfærd, den sagsøgte institution kritiseres for, og angive skadens samlede omfang, i hvert fald tilnærmelsesvis (jf. Rettens dom af 15.6.1999, sag T-277/97, Ismeri Europa mod Revisionsretten, Sml. II, s. 1825, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis).

179 I det foreliggende tilfælde skal den i stævningen indeholdte påstand om erstatning sandsynligvis anses for at vedrøre erstatning for en ikke-økonomisk skade, eftersom skaden er opgjort til det symbolske beløb af 1 EUR. Det forholder sig ikke desto mindre således, at sagsøgeren hverken har præciseret karakteren af den ikke-økonomiske skade, og navnlig ikke præciseret den påståede fejlagtige adfærd fra Rådet side, som sagsøgeren hævder er årsagen til skaden. Det tilkommer således ikke Retten ud fra de forskellige klagepunkter, der er fremført til støtte for annullations-

påstanden, at forsøge at klarlægge, hvilket af disse sagsøgeren kan antages at gøre gældende som grundlag for erstatningspåstanden. Det tilkommer heller ikke Retten at vurdere og efterprøve, om der foreligger en eventuel årsagsforbindelse mellem de former for adfærd, der er omfattet af disse klagepunkter, og den hævdede ikke-økonomiske skade.

180 Under disse omstændigheder mangler den i stævningen indeholdt påstand om erstatning den mest elementære præcision og kan følgelig ikke antages til realitetsbehandling, og dette navnlig henset til, at sagsøgeren end ikke har forsøgt at afhjælpe denne mangel i replikken.

181 I forbindelse med erstatningspåstanden er det ligeledes ufornødent, at Retten udtaler sig om de anbringender og argumenter, der er blevet påberåbt af sagsøgeren til støtte for annullationspåstanden, men som Retten endnu ikke har gennemgået (jf. præmis 174 ovenfor).

Om begæringen om genåbning af den skriftlige forhandling

182 De betragtninger, der førte Retten til at annullere den anfægtede afgørelse, for så vidt som den vedrører sagsøgeren, er på ingen måde begrundet i de nye dokumenter, som sagsøgeren indleverede til Rettens Justitskontor den 18. og 25. januar 2006 (jf. præmis 23 og 24 ovenfor). Selv om disse dokumenter blev tilført sagens akter (jf. præmis 31 ovenfor), er de imidlertid irrelevante med henblik på denne dom. Under disse omstændigheder kan Rådets begæring om genåbning af den skriftlige forhandling således ikke imødekommes (jf. præmis 25 ovenfor).

Sagens omkostninger

183 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 3, kan Retten fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Henset til omstændighederne i denne sag finder Retten grundlag for at fastslå, at Rådet bør bære sine egne omkostninger og betale fire femtedele af sagsøgerens omkostninger.

184 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit, bærer medlemsstater, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Anden Afdeling)

1) Sagsøgerens påstand om annullation af Rådets fælles holdning 2005/936/FUSP af 21. december 2005 om ajourføring af fælles holdning 2001/931/FUSP og om ophævelse af fælles holdning 2005/847/FUSP tages ikke til følge, idet søgsmålet delvis ikke kan antages til realitetsbehandling, delvis er ugrundet.

2) **Rådets afgørelse 2005/930/EF af 21. december 2005 om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme, og om ophævelse af afgørelse 2005/848/EF annulleres, for så vidt som den angår sagsøgeren.**

3) **Sagsøgerens erstatningspåstand afvises.**

4) **Rådet for Den Europæiske Union bærer sine egne omkostninger og betaler fire femtedele af sagsøgerens omkostninger.**

5) **Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer sine egne omkostninger.**

Pirrung Forwood Papasavvas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. december 2006.

E. Coulon

Justitssekretær

J. Pirrung

Afdelingsformand

Indhold

Faktiske omstændigheder ..... II - 4676

Retsforhandlinger og parternes påstande ..... II - 4681

Om de processuelle følger af ophævelsen og erstatningen af de oprindeligt anfægtede retsakter ..... II - 4684

Den anden påstand ..... II - 4687

Påstanden om annullation af den anfægtede fælles holdning ..... II - 4687

Parternes argumenter ..... II - 4687

Rettens bemærkninger ..... II - 4689

Påstanden om annullation af den anfægtede afgørelse ..... II - 4694

Parternes argumenter ..... II - 4695

Rettens bemærkninger ..... II - 4702

Anvendeligheden af garantierne vedrørende iagttagelse af retten til kontradiktion, af begrundelsespligten og af retten til effektiv domstolsbeskyttelse i forbindelse med vedtagelsen af en afgørelse om indefrysning af midler i medfør af forordning nr. 2580/2001 ..... II - 4703

— Retten til kontradiktion ..... II - 4703

— Begrundelsespligten ..... II - 4708

— Retten til en effektiv domstolsbeskyttelse ..... II - 4709

Genstand for og begrænsninger af garantier vedrørende retten til kontradiktion, begrundelsespligten og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse i forbindelse med vedtagelsen af en afgørelse om indefrysning af midler i henhold til forordning nr. 2580/2001 ..... II - 4710

— Retten til kontradiktion ..... II - 4710

— Begrundelsespligten ..... II - 4718

— Retten til en effektiv domstolsbeskyttelse ..... II - 4724

Anvendelse på det foreliggende tilfælde ..... II - 4728

Erstatningspåstanden ..... II - 4732

Parternes argumenter ..... II - 4732

Rettens bemærkninger ..... II - 4732

Om begæringen om genåbning af den skriftlige forhandling ..... II - 4734

Sagens omkostninger ..... II - 4735