

RETTENS DOM (Anden Afdeling)

31. januar 2007^{*}

I sag T-362/04,

Leonid Minin, Tel-Aviv (Israel), ved advokats T. Ballarino og C. Bovio,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved E. Montaguti, L. Visaggio og C. Brown, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Rådet for Den Europæiske Union først ved S. Marquardt og F. Ruggeri Laderchi, derefter ved S. Marquardt og A. Vitro, som befuldmægtigede,

^{*} Processprog: italiensk.

og af

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland først ved R. Caudwell, derefter ved E. Jenkinson, som befuldmægtigede,

intervenienter,

angående indledningsvis en principal påstand om annullation af Kommissionens forordning (EF) nr. 1149/2004 af 22. juni 2004 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 872/2004 af 29. april 2004 om yderligere restriktive foranstaltninger over for Liberia (EUT L 222, s. 17), og dernæst en påstand om delvis annullation af Kommissionens forordning (EF) nr. 874/2005 af 9. juni 2005 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 872/2004 (EUT L 146, s. 5),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS
RET I FØRSTE INSTANS (Anden Afdeling)

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

justitssekretær: fuldmægtig J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. september 2006,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

- ¹ I henhold til artikel 24, stk. 1, i De Forenede Nationers pagt, undertegnet i San Francisco (USA) den 26. juni 1945, overdrager medlemmerne af De Forenede Nationer (FN) »Sikkerhedsrådet hovedansvaret for opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed og er enige om, at Sikkerhedsrådet under udøvelsen af de pligter, som dette ansvar pålægger det, handler på deres vegne«.
- ² I henhold til artikel 25 i De Forenede Nationers pagt »[går] medlemmerne af [FN] ind på at anerkende og udføre Sikkerhedsrådets beslutninger i overensstemmelse med nærværende pagt«.
- ³ I artikel 41 i De Forenede Nationers pagt er det fastsat:

»Sikkerhedsrådet kan afgøre, hvilke forholdsregler, dog ikke omfattende anvendelsen af våbenmagt, der skal tages for at gennemføre dets beslutninger, og det kan opfordre medlemmerne af De Forenede Nationer til at iværksætte sådanne forholdsregler. Disse kan indbefatte fuldstændig eller delvis afbrydelse af økonomiske forbindelser og af samkvemmet ved jernbaner, til søs, i luften, ved post, telegraf, radio og andre kommunikationsmidler samt afbrydelse af diplomatiske forbindelser.«

- 4 I medfør af artikel 48, stk. 2, i De Forenede Nationers pagt skal Sikkerhedsrådets beslutninger til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed »gennemføres af medlemmerne af de Forenede Nationer direkte og ved skridt foretaget af dem i de pågældende mellemfolkelige institutioner, af hvilke de er medlemmer«.
- 5 Ifølge artikel 103 i De Forenede Nationers pagt går »[i] tilfælde af konflikt mellem de forpligtelser, der påhviler de Forenede Nationers medlemmer ifølge denne pagt, og deres forpligtelser ifølge enhver anden mellemfolkelig overenskomst [...] deres forpligtelser ifølge denne pagt forud for de sidstnævnte«.
- 6 Artikel 11, stk. 1, EU bestemmer:

»Unionen fastlægger og gennemfører en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der dækker alle områder inden for udenrigs- og sikkerhedspolitikken og har følgende mål:

- beskyttelse af Unionens fælles værdier, grundlæggende interesser, uafhængighed og integritet i overensstemmelse med principperne i De Forenede Nationers pagt
- styrkelse af Unionens sikkerhed i alle henseender
- bevarelse af freden og styrkelse af den internationale sikkerhed i overensstemmelse med principperne i De Forenede Nationers pagt [...]«

7 Artikel 301 EF bestemmer:

»Såfremt en fælles holdning eller en fælles aktion, der vedtages ifølge bestemmelserne om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i traktaten om Den Europæiske Union, tager sigte på en handling fra Fællesskabets side for helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske forbindelser med et eller flere tredjelande, træffer Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen de nødvendige hasteforanstaltninger.«

8 Artikel 60, stk. 1, EF bestemmer:

»1. Hvis en handling fra Fællesskabets side i de i artikel 301 omhandlede tilfælde skønnes nødvendig, kan Rådet efter fremgangsmåden i artikel 301 træffe de nødvendige hasteforanstaltninger med hensyn til kapitalbevægelser og betalinger over for de berørte tredjelande.

2. Med forbehold af artikel 297, og så længe Rådet ikke har truffet foranstaltninger i medfør af stk. 1, kan en medlemsstat af alvorlige politiske grunde af hastende karakter træffe ensidige foranstaltninger over for et tredjeland med hensyn til kapitalbevægelser og betalinger. Kommissionen og de øvrige medlemsstater underrettes om sådanne foranstaltninger senest på dagen for deres ikrafttrædelse.

[...].«

- 9 Endelig bestemmes i artikel 295 EF, at »[d]e ejendomsretlige ordninger i medlemsstaterne [ikke] berøres [...] af denne traktat«.

Twistens baggrund

- 10 Stillet over for alvorlige trusler mod freden i Liberia og henset til den rolle, som Liberias forhenværende præsident, Charles Taylor, spiller i denne forbindelse, har De Forenede Nationers Sikkerhedsråd (herefter »Sikkerhedsrådet«) siden 1992 vedtaget en række resolutioner vedrørende Liberia i henhold til kapitel VII i De Forenede Nationers pagt.
- 11 Den første af disse resolutioner er resolution 788 (1992), som blev vedtaget den 19. november 1992, og som i afsnit 8 bestemmer, at alle stater »med henblik på at etablere fred og stabilitet i Liberia øjeblikkeligt indfører en generel og fuldstændig embargo mod leveringer af våben og militærmateriel til Liberia, indtil [Sikkerheds]rådet træffer anden bestemmelse«.
- 12 Idet Sikkerhedsrådet kunne notere sig, at konflikten i Liberia var blevet løst, vedtog det den 7. marts 2001 resolution 1343 (2001), hvorved det blev besluttet at ophæve forbuddene i medfør af afsnit 8 i resolution 788 (1992). Da Sikkerhedsrådet dog samtidig måtte konstatere, at den liberiske regering aktivt støttede bevæbnede oprørsgrupper i nabolandene, vedtog det en ny række sanktioner mod Liberia. I henhold til afsnit 5-7 i resolution 1343 (2001) skal alle stater bl.a. træffe de nødvendige foranstaltninger for at forhindre salg eller levering af våben og dertil knyttet materiel til Liberia, direkte eller indirekte import af alle rådiamanter fra Liberia samt forhindre, at visse personer, der har tilknytning til den liberiske regering, eller som støtter denne, indrejser til eller rejser i transit gennem deres område.

- 13 Afsnit 19 i resolution 1343 (2001) bestemmer, at der oprettes en ekspertgruppe, som bl.a. har til opgave at undersøge, om foranstaltningerne i medfør af resolutionen overholdes, og at foretage rapporteringer herom til Sikkerhedsrådet. En sådan rapport, forsynet med nr. S/2001/1015, blev indgivet til Sikkerhedsrådets præsident den 26. oktober 2001.
- 14 Den 22. december 2003 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1521 (2003). Sikkerhedsrådet bemærkede, at den ændrede situation i Liberia, særligt den forhenværende præsident, Charles Taylors afgang, dannelsen af en national overgangsregering i Liberia samt fremskridtet i fredsprocessen i Sierra Leone krævede en fornyet vurdering af tiltagene i henhold til kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, hvorefter Sikkerhedsrådet besluttede at ophæve de forbud, som var blevet pålagt, navnlig i medfør af afsnit 5-7 i resolution 1343 (2001). Imidlertid blev disse foranstaltninger erstattet af nogle reviderede foranstaltninger. I henhold til afsnit 2, 4, 6 og 10 i resolution 1521 (2003) skal alle stater således bl.a. træffe de nødvendige foranstaltninger for at forhindre salg eller levering af våben og dertil knyttet materiel til Liberia, forhindre at personer, der er udpeget af den nedenfor i præmis 15 omhandlede sanktionskomité, indrejser til eller rejser i transit gennem deres område, samt for at forhindre direkte eller indirekte import til deres område af alle rådiamanter hidrørende fra Liberia og import til deres område af al rundtømmer og alle træprodukter hidrørende fra Liberia.
- 15 I afsnit 21 i resolution 1521 (2003) besluttede Sikkerhedsrådet i overensstemmelse med artikel 28 i dets foreløbige forretningsorden at oprette en komité under Sikkerhedsrådet, der skulle bestå af alle rådets medlemmer (herefter »sanktionskomitéen«) og bl.a. have til opgave at etablere og ajourføre listen over personer, der som anført i denne resolutions afsnit 4 udgør en trussel mod fredsprocessen i Liberia, eller som er involveret i aktiviteter, der tager sigte på at underminere fred og stabilitet i Liberia og delregionen, herunder de højtstående medlemmer af forhenværende præsident Charles Taylors regering og disses ægtefæller samt medlemmer af Liberias tidligere væbnede styrker, der har forbindelser til forhenværende præsident Charles Taylor, personer, som overtræder forbuddene mod illegal våbenhandel, samt alle andre personer med tilknytning til enheder, der yder finansiell eller militær støtte til bevæbnede oprørsgrupper i Liberia eller i andre lande i regionen.

- 16 Da Rådet fandt, at en handling fra Fællesskabets side var påkrævet for at gennemføre denne resolution, vedtog det den 10. februar 2004 fælles holdning 2004/137/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Liberia og om ophævelse af fælles holdning 2001/357/FUSP (EUT L 40, s. 35). Artikel 2 i denne fælles holdning bestemmer, at medlemsstaterne på de betingelser, der er fastsat i Sikkerhedsrådets resolution 1521 (2003), træffer de nødvendige foranstaltninger til at forhindre indrejse på eller transit gennem deres område af alle personer, der er udpeget af sanktionskomitéen.
- 17 Den 10. februar 2004 vedtog Rådet med hjemmel i artikel 60 EF og 301 EF forordning (EF) nr. 234/2004 om visse restriktive foranstaltninger over for Liberia og ophævelse af forordning (EF) nr. 1030/2003 (EUT L 40, s. 1).
- 18 Den 12. marts 2004 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1532 (2004), bl.a. med det formål at indefryse midler tilhørende Charles Taylor og visse af hans familiedlemmer, samt hans medarbejdere og forbundsfæller. I denne resolutions afsnit 1 besluttede Sikkerhedsrådet »med henblik på at forhindre at Liberias forhenværende præsident, Charles Taylor, hans nærmeste familiemedlemmer, navnlig Jewell Howard Taylor og Charles Taylor Jr., højtstående embedsmænd fra det tidligere Taylor regime og medlemmer af hans omgangskreds, forbundsfæller eller medarbejdere, som er udpeget af [sanktionskomitéen], anvender uretmæssigt tilegnede midler og aktiver til at underminere genetableringen af fred og stabilitet i Liberia og i delregionen, skal alle stater øjeblikkeligt indefryse pengemidler, andre finansielle aktiver og økonomiske ressourcer, der befinder sig på deres område fra og med datoen for denne resolutions vedtagelse, og som direkte eller indirekte ejes eller kontrolleres af ovennævnte personer eller sådanne andre personer, der er udpeget af [sanktionskomitéen], herunder pengemidler, andre finansielle aktiver og økonomiske ressourcer, der besiddes af enheder, som direkte eller indirekte ejes eller kontrolleres af nogen af dem eller af personer, der handler på deres vegne eller under deres ledelse, og som er udpeget af [sanktionsudvalget], samt sørge for at deres statsborgere eller andre personer på deres område ikke direkte eller indirekte stiller pengemidler, andre finansielle aktiver og økonomiske ressourcer til rådighed for disse personer og ikke tillader at midlerne anvendes til deres fordel«.

- 19 Ifølge afsnit 2 i resolution 1532 (2004) kan der indrømmes visse undtagelser til de i afsnit 1 omhandlede foranstaltninger, navnlig hvad angår pengemidler, andre finansielle aktiver og økonomiske ressourcer, som er nødvendige til at dække basale eller ekstraordinære udgifter for de pågældende personer. Staterne kan indrømme sådanne undtagelser, med forbehold af sanktionskomitéens manglende indsigelse eller godkendelse, afhængig af det konkrete tilfælde.
- 20 I afsnit 4 i resolution 1532 (2004) har Sikkerhedsrådet givet sanktionskomitéen til opgave at udpege de i afsnit 1 omhandlede personer og enheder samt at meddele alle stater denne liste, at opstille og ajourføre listen regelmæssigt og at revurdere denne hver sjette måned.
- 21 I afsnit 5 i resolution 1532 (2004) har Sikkerhedsrådet besluttet at foretage en fornyet vurdering af foranstaltningerne i afsnit 1 mindst en gang om året og samtidig vedtage de nye foranstaltninger, der skal træffes. Den første vurdering skal foretages senest den 22. december 2004.
- 22 Da Rådet fandt, at en handling fra Fællesskabets side var påkrævet for at gennemføre denne resolution, vedtog det den 29. april 2004 fælles holdning 2004/487/FUSP om yderligere restriktive foranstaltninger over for Liberia (EUT L 162, s. 116). Den fælles holdning foreskriver indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer, som direkte eller indirekte ejes af de i afsnit 1 i resolution 1532 (2004) omhandlede personer eller enheder, hvilket skal ske på de i resolutionen fastsatte betingelser.
- 23 Den 29. april 2004 vedtog Rådet med hjemmel i artikel 60 EF og 301 EF forordning (EF) nr. 872/2004 om yderligere restriktive foranstaltninger over for Liberia (EUT L 162, s. 32).

24 I henhold til fjerde betragtning til forordningen er det nødvendigt at indefryse Charles Taylors og hans forbundsfællers midler »[i] lyset af den negative indvirkning, det har på Liberia, at uretmæssigt tilegnede pengemidler og finansielle aktiver overføres til udlandet, og at Charles Taylor og hans forbundsfæller benytter sådanne pengemidler til at undergrave freden og stabiliteten i Liberia og regionen«.

25 I henhold til sjette betragtning til forordningen falder disse foranstaltninger »ind under traktatens anvendelsesområde, og derfor er der for at undgå konkurrencefordrejning ved gennemførelsen af de nævnte foranstaltninger behov for fællesskabslovgivning for så vidt angår Fællesskabets område«.

26 Artikel 1 i forordning nr. 872/2004 definerer, hvad der skal forstås ved »pengemidler«, »indefrysning af pengemidler«, »økonomiske ressourcer« og »indefrysning af økonomiske ressourcer«.

27 Artikel 2 i forordning nr. 872/2004 bestemmer:

»1. Alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som direkte eller indirekte ejes eller kontrolleres af Liberias tidligere præsident, Charles Taylor, af Jewell Howard Taylor og Charles Taylor Jr. og af nedenstående personer og enheder, som angivet af sanktions[komitéen], jf. listen i bilag I, indefrysnes:

a) den tidligere liberiske præsident, Charles Taylors nærmeste familie

- b) højtstående embedsmænd under Charles Taylors tidligere styre og andre nære forbundsfæller og medarbejdere
- c) juridiske personer, organer eller enheder, der direkte eller indirekte ejes eller kontrolleres af ovennævnte personer, og
- d) enhver fysisk eller juridisk person, der handler på vegne af eller under ledelse af de i litra a), b) og c) nævnte personer.

2. Ingen pengemidler eller økonomiske ressourcer må hverken direkte eller indirekte stilles til rådighed for eller være til fordel for de fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der er opført på listen i bilag I.

3. Bevidst og forsætlig deltagelse i aktiviteter, der direkte eller indirekte har til formål eller til følge at omgå de i stk. 1 og 2 omhandlede foranstaltninger, er forbudt.«

²⁸ Bilag I til forordning nr. 872/2004 indeholder den i artikel 2 omhandlede liste over fysiske og juridiske personer, organer og enheder. Sagsøgerens navn var ikke opført på den oprindelige liste.

²⁹ I henhold til artikel 11, litra a), i forordning nr. 872/2004 er Kommissionen bemyndiget til at ændre forordningens bilag I på grundlag af afgørelser, der træffes af Sikkerhedsråd eller af sanktionskomitéen.

30 Artikel 3 i forordning nr. 872/2004 har følgende indhold:

»1. Uanset artikel 2 kan medlemsstaternes kompetente myndigheder, jf. bilag II, tillade frigivelse af visse indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer eller stille visse indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed, hvis de har konstateret, at pengemidlerne eller de økonomiske ressourcer er:

- a) nødvendige til at dække basale udgifter, såsom betaling for fødevarer, husleje eller hypotekslån, medicin og lægebehandling, skatter, forsikringspræmier og offentlige forbrugsafgifter
- b) bestemt alene til betaling af rimelige honorarer og refusion af udgifter i forbindelse med ydelse af juridisk bistand
- c) bestemt alene til betaling af afgifter eller administrationsgebyrer for opbevaring eller vedligeholdelse af indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer

og såfremt de har meddelt sanktionskomitéen, at de har til hensigt at tillade adgang til sådanne pengemidler og økonomiske ressourcer og ikke har modtaget en negativ afgørelse fra sanktionskomitéen senest to arbejdsdage efter meddelelsen.

2. Uanset artikel 2 kan medlemsstaternes kompetente myndigheder, jf. bilag II, tillade frigivelse af visse indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer eller stille visse indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed, hvis de

har konstateret, at pengemidlerne eller de økonomiske ressourcer er nødvendige til at dække ekstraordinære udgifter, og forudsat at de har meddelt sanktionskomitéen deres beslutning, og denne beslutning er blevet godkendt af sanktionskomitéen.«

31 Den 15. juni 2004 vedtog sanktionskomitéen »Guidelines for the application of paragraphs 1 and 4 of resolution 1532 (2004) (retningslinjer for anvendelsen af afsnit 1 og 4 i resolution 1532 (2004) herefter »sanktionskomitéens retningslinjer«).

32 Punkt 2 i nævnte retningslinjer har overskriften »Updating and Maintaining the Assets Freeze List« (Ajourføring og opstilling af listen over personer omfattet af indefrysningen af aktiver) og bestemmer i litra b), at sanktionskomitéen foretager en hurtig behandling af medlemsstaternes anmodninger om ajourføring af listen, og i litra d), at sanktionskomitéen revurderer listen hver sjette måned, idet den navnlig tager hensyn til alle foreliggende anmodninger om sletning af en persons og/eller enheds navn fra listen (jf. den følgende præmis).

33 Punkt 4 i sanktionskomitéens retningslinjer har overskriften »Delisting« (Sletning fra listen) og bestemmer følgende:

»a) Without prejudice to available procedures, a petitioner (individual(s), and/or entities on the [...] Committee's assets freeze list) may petition the government of residence and/or citizenship to request review of the case. In this regard, the petitioner should provide justification for the delisting request, offer relevant information and request support for de-listing;

b) The government to which a petition is submitted (the petitioned government) should review all relevant information and then approach bilaterally the

government(s) originally proposing designation (the designating government(s)) to seek additional information and to hold consultations on the delisting request;

- c) The original designating government(s) may also request additional information from the petitioner's country of citizenship or residency. The petitioned and the designating government(s) may, as appropriate, consult with the Chairman of the Committee during the course of any such bilateral consultations;
- d) If, after reviewing any additional information, the petitioned government wishes to pursue a delisting request, it should seek to persuade the designating government(s) to submit jointly or separately a request for de-listing to the Committee. The petitioned government or the relevant United Nations office may, without an accompanying request from the original designating government(s), submit a request for delisting to the Committee, pursuant to the no-objection procedure described in paragraphs 3 (b) and 3 (c) above.
- e) The Chairman will send an interim response to any delisting request that is not considered within the standard two-day consideration period or a reasonable extension thereof.«

³⁴ Den 14. juni 2004 besluttede sanktionskomitéen at ændre listen over personer og enheder, som er omfattet af foranstaltningerne i afsnit 1 i Sikkerhedsrådets resolution 1532 (2004). Sagsøgerens navn er anført på den ændrede liste, og det fremgår, at sagsøgeren er indehaver af virksomheden Exotic Tropical Timber Enterprises og en af den forhenværende præsident, Charles Taylors største kreditgivere.

- 35 Ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1149/2004 af 22. juni 2004 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 872/2004 (EUT L 222, s. 17) blev bilag I til forordning nr. 872/2004 erstattet med bilag I til forordning nr. 1149/2004. Det nye bilag I anfører i punkt 13 navnet på sagsøgeren, der identificeres således:

»Leonid Minin (alias (a) Blavstein, (b) Blyuvshtein, (c) Blyafshtein, (d) Bluvshstein, (e) Blyufshtein, (f) Vladimir Abramovich Kerler, (g) Vladimir Abramovich Popiloveski, (h) Vladimir Abramovich Popela, (i) Vladimir Abramovich Popelo, (j) Wulf Breslan, (k) Igor Osols). Fødselsdato: (a) 14. december 1947, (b) 18. oktober 1946, (c) ukendt). Nationalitet: ukrainsk. Tyske pas (navn: Minin): (a) 5280007248D, (b) 18106739D. Israelske pas: (a) 6019832 (6/11/94-5/11/99), (b) 9001689 (23/1/97-22/1/02), (c) 90109052 (26/11/97). Russisk pas: KI0861177. Boliviansk pas: 65118. Græsk pas: ingen nærmere oplysninger. Ejer af Exotic Tropical Timber Enterprises.«

- 36 Den 21. december 2004 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1579 (2004). Sikkerhedsrådet vurderede navnlig de i henhold til afsnit 1 i resolution 1532 (2004) fastsatte foranstaltninger og fandt, at situationen i Liberia fortsat udgjorde en trussel for den internationale fred og sikkerhed i regionen. Herefter bemærkede Sikkerhedsrådet, at disse foranstaltninger skulle opretholdes for at forhindre den forhenværende præsident, Charles Taylor, hans nærmeste familiemedlemmer, højtstående embedsmænd fra det tidligere Taylor-regime og andre af de nærmeste forbundsfæller eller medarbejdere i at anvende pengemidler og aktiver, som de uretmæssigt har tilegnet sig for at hindre genetableringen af fred og stabilitet i Liberia og i delregionen. Samtidig bekræftede Sikkerhedsrådet, at det havde til hensigt at foretage en fornyet vurdering af foranstaltningerne mindst en gang om året.
- 37 Den 2. maj 2005 besluttede sanktionskomitéen at tilføje yderligere personlige oplysninger på listen over de personer, grupper og enheder, som er omhandlet i afsnit 1 i Sikkerhedsrådets resolution 1532 (2004).

- 38 Ved Kommissionens forordning (EF) nr. 874/2005 af 9. juni 2005 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 872/2004 (EUT L 146, s. 5, herefter »den anfægtede forordning«) blev bilag I til forordning nr. 872/2004 erstattet med bilag I til den anfægtede forordning. Det nye bilag I anfører i punkt 14 navnet på sagsøgeren, der nu identificeres således:

»Leonid Yukhimovich Minin [alias a) Blavstein, b) Blyuvshstein, c) Blyafshtein, d) Bluvshstein, e) Blyufshtein, f) Vladamir Abramovich Kerler, g) Vladimir Abramovich Kerler, h) Vladimir Abramovich Popilo-Veski i) Vladimir Abramovich Popiloveski, j) Vladimir Abramovich Popela, k) Vladimir Abramovich Popelo, l) Wulf Breslan, m) Igor Osols]. Fødselsdato: a) 14. december 1947, b) 18. oktober 1946). Fødested: Odessa, USSR (nu Ukraine). Nationalitet: israelsk. Falske tyske pas (navn: Minin): a) 5280007248D, b) 18106739D. Israelske pas: a) 6019832 (gyldigt fra den 6.11.1994 til den 5.11.1999), b) 9001689 (gyldigt fra den 23.1.1997 til den 22.1.2002), c) 90109052 (udstedt den 26.11.1997). Russisk pas: KI0861177; Boliviansk pas: 65118; Græsk pas: ingen nærmere oplysninger. Andre oplysninger: Ejer af Exotic Tropical Timber Enterprises.«

- 39 Den 20. december 2005 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1647 (2005). Sikkerhedsrådet vurderede navnlig de i henhold til afsnit 1 i resolution 1532 (2004) fastsatte foranstaltninger og fandt, at situationen i Liberia fortsat udgjorde en trussel for den internationale fred og sikkerhed i regionen. Herefter bemærkede Sikkerhedsrådet, at disse foranstaltninger skulle opretholdes, og bekræftede, at det havde til hensigt at foretage en fornyet vurdering af foranstaltningerne mindst en gang om året.

Retsforhandlingerne

- 40 Leonid Minin har ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 3. september 2004 og indført i registret som nr. T-362/04 anlagt denne sag i henhold til artikel 230, stk. 4, EF.

- 41 Ved kendelser afsagt af formanden for Rettens Anden Afdeling den 8. december 2004 og den 21. februar 2005 er der givet Rådet og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Kommissionens påstande. Rådet har indgivet interventionsindlæg inden for den fastsatte frist. Det Forenede Kongerige har ved skrivelse indgået til Rettens Justitskontor den 19. april 2005 meddelt Retten, at det ikke ønsker at indgive interventionsindlæg, men forbeholder sig ret til deltage i et eventuelt retsmøde.
- 42 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Anden Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling, og har som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, jf. artikel 64 i Rettens procesreglement, skriftligt stillet parterne nogle spørgsmål og anmodet dem om at besvare dem skriftligt med henblik på retsmødet. Sagsøgeren og Kommissionen har efterkommet denne anmodning.
- 43 Med undtagelse af Det Forenede Kongerige, som ikke gav møde, afgav parterne mundtlige indlæg og besvarede spørgsmål fra Retten under retsmødet den 13. september 2006.

Parternes påstande

- 44 I stævningen har sagsøgeren nedlagt følgende påstande:

- Punkt 13 i bilaget til forordning nr. 1149/2004 annulleres.
- Forordning nr. 1149/2004 annulleres i det hele.

- Det fastslås, at forordning nr. 872/2004 og nr. 1149/2004 ikke kan finde anvendelse henset til artikel 241 EF.

45 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse, idet søgsmålet delvis er uegnet til realitetsbehandling, delvis er ubegrundet.
- De nye anbringender, der er fremsat i replikken, afvises eller forkastes.
- Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

46 Rådet har i interventionsindlægget nedlagt påstand om, at Kommissionen frifindes.

47 Sagsøgeren har i sit skriftlige svar på Rettens spørgsmål anført, at han i lyset af vedtagelsen af forordning nr. 874/2005 ønsker at ændre sine oprindelige påstande. Herefter har sagsøgeren nedlagt følgende påstande:

- Punkt 14 i bilaget til den anfægtede forordning annulleres.

- Forordning nr. 872/2004, som ændret ved den anfægtede forordning, annulleres, for så vidt som den i artikel 2 fastsætter, at sagsøgerens pengemidler og økonomiske ressourcer skal indefrys.

48 Under retsmødet har sagsøgeren dels frafaldet sin anden ændrede påstand, dels nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, hvilket er blevet tilført protokollen fra retsmødet.

Formaliteten og sagens genstand

49 Den første af sagsøgerens oprindelige påstande, der var formuleret som anført i præmis 44 ovenfor, tilsigtede en annulation af punkt 13 i bilaget til forordning nr. 1149/2004, som havde erstattet bilag I til forordning nr. 872/2004.

50 Da det således erstattede bilag I til forordning nr. 872/2004 under retsforhandlingerne atter blev erstattet af bilaget til den anfægtede forordning, blev parterne anmodet om at fremsætte deres skriftlige bemærkninger om, hvilke konsekvenser dette nye element skulle have for sagens videre forløb.

51 Herefter har sagsøgeren omformuleret sine påstande som gengivet ovenfor i præmis 47. Kommissionen har henset til omstændighederne i den foreliggende sag ikke rejst en principiel indsigelse mod denne omformulering. Principielt er en sådan omformulering da også i overensstemmelse med Rettens praksis, hvorefter en foranstaltning til indefrysning af en enkeltpersons midler, der under en sag erstatter en anden foranstaltning om samme forhold, må betragtes som et nyt element, der gør det muligt for sagsøgeren at ændre sine påstande, søgsmålsgrunde og argumenter, således at de angår den seneste foranstaltning (jf. Rettens domme af

21.9.2005, sag T-306/01, Yusuf og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 3533, appelleret til Domstolen, herefter »Yusuf-dommen«, præmis 71-74, og sag T-315/01, Kadi mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 3649, appelleret til Domstolen, herefter »Kadi-dommen«, præmis 52-55 og den deri nævnte retspraksis).

- 52 Da sagsøgeren desuden under retsmødet har frafaldet sin anden omformulerede påstand, må det konstateres, at sagens eneste genstand er en påstand om annullation af punkt 14 i bilaget til den anfægtede forordning, som opretholder sagsøgerens navn på listen over personer, hvis midler skal indefrys i overensstemmelse med forordning nr. 872/2004.
- 53 I denne forbindelse bemærkes, at den anfægtede forordning vitterlig er en forordning i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 249 EF (jf. i denne retning og analogt Yusuf-dommen, præmis 184-188), og ikke en række individuelle beslutninger, således som sagsøgeren fejlagtigt har hævdet. Punkt 14 i bilaget til forordningen har samme karakter af forordning og udgør derfor ikke, i modsætning til, hvad Kommissionen har hævdet, en individuel beslutning rettet til sagsøgeren. Ikke desto mindre forholder det sig således, at sagsøgeren er direkte og individuelt berørt af denne retsakt, for så vidt som han er udpeget ved navn i punkt 14 i forordningens bilag (jf. i denne retning og analogt, Rettens dom i Yusuf-sagen, præmis 186, og dom af 12.7.2006, sag T-253/02, Ayadi mod Rådet, Sml. II, s. 2139, appelleret til Domstolen, herefter »Ayadi-dommen«, præmis 81). Under disse omstændigheder har sagsøgeren søgsmålskompetence til at nedlægge påstand om annullation af forordningen.

Realiteten

1. Faktiske oplysninger anført af parterne

- 54 Sagsøgeren har oplyst, at hans navn er Leonid Minin, at han er israelsk statsborger med bopæl i Tel-Aviv (Israel), men at han var bosat i Italien, da de faktiske

omstændigheder, som danner baggrund for sagen, fandt sted. Sagsøgeren har anført, at alle hans pengemidler og økonomiske ressourcer i Fællesskabet som følge af vedtagelsen af forordning nr. 1149/2004 er blevet indefrosset, således at han ikke længere er i stand til at forsørge sin søn eller til at fortsætte sin beskæftigelse som leder af en virksomhed, der importerer og eksporterer træ. Sagsøgeren har desuden understreget, at han er blevet frifundet for en anklage om illegal våbenhandel, som han har været retsforfulgt for i Italien.

- 55 I denne forbindelse har Kommissionen og Rådet imidlertid henvist til rapporten af 26. oktober 2001 udarbejdet af den i afsnit 19 i resolution 1343 (2001) nævnte ekspertgruppe (jf. præmis 13 ovenfor). Ifølge Kommissionen og Rådet fremgår det navnlig af rapportens afsnit 15-17 og afsnit 207 ff., at sagsøgeren, da han blev arresteret af de italienske myndigheder den 5. august 2000, var i besiddelse af flere dokumenter, som viste, at han var impliceret i illegal handel med våben bestemt til Liberia. Da sagsøgeren blev forhørt af ekspertgruppen i fængslet, indrømmede han, at han havde spillet en rolle ved flere transaktioner som led i denne illegale handel. Desuden var årsagen til sagsøgerens frifindelse i Italien, at de italienske retsinstanser ikke havde territorial kompetence til at påkende den straffesag, som var rejst mod sagsøgeren i denne medlemsstat.

2. Retlige bemærkninger

- 56 Sagsøgeren har anført to anbringender til støtte for sin påstand. Han har for det første gjort gældende, at Fællesskabet ikke havde kompetence til at vedtage forordning nr. 872/2004, forordning nr. 1149/2004 og den anfægtede forordning (herefter samlet betegnet »de anfægtede forordninger«), og for det andet at hans grundlæggende rettigheder er blevet tilsidesat.

Det første anbringende vedrørende Fællesskabets manglende kompetence til at vedtage de anfægtede forordninger

- 57 Dette anbringende kan opdeles i to led, hvoraf det andet led først blev fremsat i replikken.

Det første led

— Parternes argumenter

- 58 Med første led af anbringendet har sagsøgeren for det første gjort gældende, at Sikkerhedsrådets resolutioner udelukkende vedrører de stater, som de er rettet til, og ikke har til formål at regulere enkeltpersoners forhold direkte, i modsætning til fællesskabsforordninger, som har direkte virkning erga omnes i medlemsstaterne. De anfægtede forordninger har således tilført en »merværdi« til de sanktioner, som er fastsat i Sikkerhedsrådets resolutioner, og som forordningerne gennemfører, nemlig en direkte virkning på Unionens område, hvilket ikke er normativt begrundet. Fællesskabet råder således kun over de beføjelser, som det er blevet tildelt. Navnlig fremgår det af artikel 295 EF, at Fællesskabet ikke har selvstændige beføjelser på ejendomsrettens område. Fællesskabet har derfor ikke beføjelse til at vedtage retsakter, hvorefter enkeltpersoner fratages deres ejendom. Denne opgave påhviler medlemsstaterne, som ifølge sagsøgeren er de eneste, der har kompetence til at tillægge de af Sikkerhedsrådet vedtagne økonomiske individuelle sanktioner en direkte og bindende virkning.
- 59 For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at adressaterne for de foranstaltninger, der er fastsat i artikel 60 EF og 301 EF, er tredjelande. Følgelig er der ikke den fornødne hjemmel i disse bestemmelser til at vedtage foranstaltninger af straffende

eller forebyggende karakter, som omhandler, og har direkte virkning, over for enkeltpersoner. I modsætning til dels de restriktive handelsmæssige foranstaltninger, som er vedtaget over for Liberia i forordning nr. 234/2004, dels handelsembargoen mod Irak, som Retten tog stilling til i dom af 28. april 1998, Dorsch Consult mod Rådet og Kommissionen (sag T-184/95, Sml. II, s. 667), henhører en sådan type foranstaltninger ikke under Fællesskabets kompetence.

60 Den ordning, som er indført med de anfægtede forordninger, er vilkårlig, hvilket fremgår, hvis man sammenligner den med den ordning, som er iværksat med Rådets forordning (EF) nr. 1294/1999 af 15. juni 1999 om indefrysning af midler og forbud mod investeringer i forbindelse med Forbundsrepublikken Jugoslavien og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1295/98 og (EF) nr. 1607/98 (EFT L 153, s. 63). Sagsøgeren har anført, at de personer, som er omfattet af sidstnævnte forordning, i henhold til forordningens artikel 2 blev anset for at være en person, »der handler eller antages at handle på vegne af« de pågældende regeringer. Sagsøgeren har nærmere anført, at forordning nr. 1294/1999 indeholdt normative bestemmelser adresseret til medlemsstaterne, og at forordningen blot omformulerede de foranstaltninger vedrørende indefrysning af midler, som medlemsstaterne allerede anvendte på nationalt plan.

61 Under retsmødet har sagsøgeren varieret dette andet led i sin argumentation, idet han har gjort gældende, at eftersom Charles Taylor var blevet sat fra magten i Liberia allerede før de anfægtede forordningers vedtagelse, kunne disse ikke udstedes med hjemmel i artikel 60 EF og 301 EF, som det eneste retsgrundlag, men skulle tillige have været baseret på den supplerende hjemmel i artikel 308 EF. Sagsøgeren har herved henvist til præmis 125 ff. i Yusuf-dommen.

62 For det tredje har sagsøgeren gjort gældende, at indefrysningen af hans aktiver intet har at gøre med det i sjette betragtning til forordning nr. 872/2004 anførte formål om at »undgå konkurrencefordrejning«, idet der ikke foreligger nogen aftale mellem virksomheder. Sagsøgeren har endvidere udtalt, at han ikke kan se, hvorledes uretmæssigt erhvervet kapital, der i forhold til Unionens samlede økonomi udgør et meget lille beløb, kan være til skade for de frie kapitalbevægelser.

63 Kommissionen og Rådet har bestridt samtlige de argumenter, sagsøgeren har anført under den skriftlige forhandling. De har anført, at de samme eller lignende argumenter er blevet forkastet af Retten i dommene i sagerne Yusuf, Kadi og Ayadi.

64 For så vidt angår den argumentation på grundlag af Yusuf-dommens præmis 125 ff., som sagsøgeren har anført under retsmødet (jf. præmis 61 ovenfor), finder Kommissionen, at der er tale om et nyt anbringende, som ifølge procesreglementets artikel 48, stk. 2, ikke må fremsættes under sagens behandling, eftersom det ikke er støttet på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

— Rettens bemærkninger

65 Sagsøgeren har i det væsentlige anført, at det alene er medlemsstaterne, som har kompetence til gennem vedtagelse af foranstaltninger med en direkte og bindende virkning over for enkeltpersoner at gennemføre økonomiske sanktioner, som Sikkerhedsrådet har besluttet at træffe over for sådanne personer.

66 Denne argumentation må uden videre forkastes af grunde, som i det væsentlige er identiske med de grunde, som er angivet i Yusuf-dommen (præmis 107-171), Kadi-dommen (præmis 87-135) og Ayadi-dommen (præmis 87-92) (jf. med hensyn til Fællesskabets retsinstansers mulighed for at begrunde en dom ved henvisning til en tidligere dom, hvorved i det væsentlige identiske spørgsmål er blevet afgjort, Domstolens dom af 25.10.2005, sag C-229/04, Crailsheimer Volksbank, Sml. I, s. 9273, præmis 47-49, og Ayadi-dommen, præmis 90, og jf. også i denne retning Domstolens kendelse af 5.6.2002, sag C-204/00 P, Aalborg Portland mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 29, og analogt Domstolens dom af 1.7.1999, sag C-155/98 P, Alexopoulou mod Kommissionen, Sml. I, s. 4069, præmis 13 og 15).

- 67 For det første har Retten i dommene i sagerne Yusuf, Kadi og Ayadi fastslået, at bestemmelserne i De Forenede Nationers pagt binder Fællesskabet overalt, hvor det i medfør af EF-traktaten har overtaget beføjelser, der tidligere udøvedes af medlemsstaterne inden for pagtens anvendelsesområde (Yusuf-dommen, præmis 253), og at Fællesskabet i medfør af selve den traktat, hvorved det blev oprettet, er forpligtet til under udøvelsen af sine beføjelser at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at gøre det muligt for dets medlemsstater at efterkomme de forpligtelser, som påhviler dem i medfør af De Forenede Nationers pagt (Yusuf-dommen, præmis 254).
- 68 For det andet har Retten fastslået i disse domme, at Fællesskabet har kompetence til med hjemmel i artikel 60 EF og 301 EF at vedtage restriktive foranstaltninger, som rammer enkeltpersoner direkte, når en fælles holdning eller en fælles aktion, der vedtages ifølge bestemmelserne om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i EU-traktaten, tager sigte herpå, såfremt sådanne foranstaltninger faktisk har til formål helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske forbindelser med et eller flere tredjelande (Yusuf-dommen, præmis 112-116). Restriktive foranstaltninger uden nogen forbindelse til et tredjelands område eller styre kan derimod ikke vedtages med hjemmel alene i disse bestemmelser (Yusuf-dommen, præmis 125-157). Fællesskabet kan dog vedtage sådanne foranstaltninger med hjemmel i artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF (Yusuf-dommen, præmis 158-170, og Ayadi-dommen, præmis 87-89).
- 69 I det foreliggende tilfælde har Rådet i fælles holdning 2004/487, som blev vedtaget i henhold til bestemmelserne i EU-traktatens afsnit V, fastslået, at en handling fra Fællesskabets side var nødvendig for at gennemføre visse restriktive foranstaltninger over for Charles Taylor og hans forbundsfæller i overensstemmelse med Sikkerhedsrådets resolution 1532 (2004), og at Fællesskabet har gennemført disse foranstaltninger ved at vedtage de anfægtede forordninger (jf. i denne retning og analogt Yusuf-dommen, præmis 255).
- 70 I det foreliggende konkrete tilfælde må det imidlertid bemærkes, at de anfægtede forordninger alene er udstedt med hjemmel i artikel 60 EF og 301 EF. Uanset om den af Kommissionen under retsmødet fremsatte argumentation støttet på Yusuf-

dommens præmis 125 ff. (jf. præmis 61 ovenfor) kan kvalificeres som et nyt anbringende eller ej, må det således efterprøves, om de sanktioner, der rammer sagsøgeren i hans egenskab af forbundsfælle til Liberias forhenværende præsident, Charles Taylor, faktisk har til formål helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske forbindelser med et tredjeland, hvilket svarer til at efterprøve, om disse foranstaltninger har en tilstrækkelig tilknytning til det pågældende lands område og styre.

71 Henset til de sikkerhedsrådsresolutioner, fælles holdninger på FUSP-området og fælleskabsretsakter, som er omhandlet i den foreliggende sag, finder Retten, at dette er tilfældet, og den omstændighed, at Charles Taylor ganske vist har været afsat fra præsidentembedet i Liberia siden august 2003, kan ikke føre til et andet resultat.

72 Ifølge Sikkerhedsrådets vurdering, som det ikke tilkommer Retten at efterprøve, udgør situationen i Liberia fortsat en trussel for den internationale fred og sikkerhed i regionen, og de restriktive foranstaltninger, der er truffet over for Charles Taylor og hans forbundsfæller, er stadig nødvendige for at forhindre disse personer i at anvende pengemidler og aktiver, som de uretmæssigt har tilegnet sig for at hindre genetableringen af fred og stabilitet i landet og i regionen (jf. navnlig præmis 12, 14, 15, 18 og 36 ovenfor for så vidt angår perioden 2001-2005, og præmis 39 for så vidt angår perioden efter den 20.12.2005).

73 I henhold til fjerde betragtning til forordning nr. 872/2004 er det nødvendigt at indefryse Charles Taylors og hans forbundsfællers midler »[i] lyset af den negative indvirkning, det har på Liberia, at uretmæssigt tilegnede pengemidler og finansielle aktiver overføres til udlandet, og at Charles Taylor og hans forbundsfæller benytter sådanne pengemidler til at undergrave freden og stabiliteten i Liberia og regionen«.

- 74 Retten finder, at eftersom det organ, som det internationale samfund har betroet den afgørende rolle at opretholde mellemfolkelig fred og sikkerhed, vurderer, at Charles Taylor og hans forbundsfæller fortsat er i stand til at undergrave freden i Liberia og dets nabolande, har de restriktive foranstaltninger, der er vedtaget over for disse personer, en tilstrækkelig tilknytning til dette lands område eller styre til, at de kan anses for at have »til formål helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske forbindelser med et [...] tredjeland« i artikel 60 EF's og 301 EF's forstand. Følgelig havde Fællesskabet kompetence til at vedtage de omhandlede foranstaltninger med hjemmel i disse bestemmelser.
- 75 De øvrige argumenter, som sagsøgeren særligt har anført under det første anbringendes første led, kan ikke føre til en anden vurdering.
- 76 Hvad angår argumentet om, at de anfægtede forordninger uden begrundelse har tilført de sanktioner, som er fastsat i de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner, en »merværdi« på grund af den direkte virkning, de har på Fællesskabets område, er det med rette, at Kommissionen har afvist dette argument ved at anføre, dels at artikel 60 EF og 301 EF ikke opstiller nogle begrænsninger for, hvilke retsakter de skal gennemføres med, dels at resolution 1532 (2004) heller ikke indeholder særlige krav til formen på de gennemførelsesforanstaltninger, som FN's medlemsstater måtte vedtage på nationalt plan eller, som i det foreliggende tilfælde, ved mellemkomst af internationale organisationer, som de er medlemmer af. Derimod indeholder resolutionen et krav om vedtagelse af de »nødvendige foranstaltninger« med henblik på dens gennemførelse. I denne forbindelse har Kommissionen og Rådet med rette anført, at vedtagelsen af en fællesskabsforordning er åbenbart begrundet i retsenheds- og effektivitetshensyn og gør det muligt at undgå, at de pågældende personers midler overføres eller skjules i den periode, det tager medlemsstaterne at gennemføre et direktiv eller en beslutning i national ret.
- 77 Hvad angår argumentet om, at Fællesskabet har tilsidesat artikel 295 EF ved at kræve indefrysning af enkeltpersoners midler, bemærkes, at selv hvis det forudsættes, at de omhandlede foranstaltninger er i strid med ejendomsretten (jf. herved Yusuf-

dommen, præmis 299), må det konstateres, at der, uanset denne bestemmelse, findes andre traktatbestemmelser, som bemyndiger Fællesskabet til at vedtage bestemmelser om sanktioner eller forsvar, der har betydning for enkeltpersoners ejendomsret. Dette er navnlig tilfældet på konkurrenceområdet (artikel 83 EF) og på det handelspolitiske område (artikel 133 EF). Dette er endvidere tilfældet, når der, som i det foreliggende tilfælde, er tale om foranstaltninger truffet i medfør af artikel 60 EF og 301 EF.

78 Hvad endelig angår argumentet om, at indefrysning af aktiver intet har at gøre med det i sjette betragtning til forordning nr. 872/2004 anførte formål om at »undgå konkurrencefordrejning«, er det korrekt, at den påståede risiko for konkurrenceforvridning, som den anfægtede forordning ifølge sin præambel har til formål at undgå, ikke virker overbevisende (jf. i denne retning og analogt Yusuf-dommen, præmis 141-150, og Kadi-dommen, præmis 105-114).

79 Som Retten bemærkede i Ayadi-dommens præmis 165, skal begrundelsen for en forordning imidlertid bedømmes ud fra forordningen som helhed. Ifølge retspraksis kan en formangel ved en forordning, der består i, at en af dens betragtninger indeholder en materielt urigtig oplysning, ikke begrunde, at den annulleres, hvis dens øvrige betragtninger indeholder en selvstændigt fyldestgørende begrundelse (Domstolens dom af 20.10.1987, sag 119/86, Spanien mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 4121, præmis 51, og Rettens dom af 21.1.1999, forenede sager T-129/95, T-2/96 og T-97/96, Neue Maxhütte Stahlwerke og Lech-Stahlwerke mod Kommissionen, Sml. II, s. 17, præmis 160). Dette er tilfældet i den foreliggende sag.

80 Herved bemærkes, at det af den begrundelse, der kræves efter artikel 253 EF, klart og utvetydigt skal fremgå, hvilke betragtninger Rådet har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning, og Fællesskabets retsinstanser kan udøve deres kontrol. Spørgsmålet, om begrundelsespligten er overholdt, skal desuden ikke blot vurderes i forhold til retsaktens ordlyd, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område. Når der som i det foreliggende tilfælde er tale om en almen gyldig retsakt, behøver begrundelsen kun at angive de

samlede omstændigheder, der har ført til, at retsakten er blevet udstedt, og de generelle formål, den skal opfylde (jf. Domstolens dom af 10.1.2006, sag C-344/04, IATA og ELFAA, Sml. I, s. 403, præmis 66 og 67 og den deri nævnte retspraksis).

81 I det foreliggende tilfælde opfylder henvisningerne i forordning nr. 872/2004 og første til femte betragtning til forordningen fuldt ud disse krav, navnlig eftersom der henvises dels til artikel 60 EF og 301 EF, dels til sikkerhedsrådsresolution 1521 (2003) og 1532 (2004) samt fælles holdning 2004/137 og 2004/487.

82 At bilaget til den anfægtede forordning ved navns nævnelse udpeger sagsøgeren som en person, der er omfattet af en individuel foranstaltning til indefrysning af midler, er i øvrigt tilstrækkeligt begrundet ved den i anden betragtning anførte henvisning til den tilsvarende udpegning foretaget af sanktionskomitéen.

83 Det følger af det ovenstående, at det første anbringendes første led skal forkastes.

Det andet led

— Parternes argumenter

84 Med anbringendets andet led, som blev fremsat i replikken, har sagsøgeren påberåbt sig, at subsidiaritetsprincippet, som sagsøgeren mener er centralt i denne tvist, er blevet tilsidesat.

- 85 Kommissionen finder ikke, at dette klagepunkt kan realitetsbehandles, idet der er tale om et nyt anbringende, som først blev fremsat i replikken, og har desuden anført, at sagsøgeren under alle omstændigheder ikke har underbygget sit klagepunkt.
- 86 Ifølge Kommissionen er der ved artikel 60 EF og 301 EF foretaget en entydig og ubetinget overdragelse af kompetence til Fællesskabet. Denne kompetence er en enekompetence, og derfor finder subsidiaritetsprincippet ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde.
- 87 Endelig har Kommissionen og Rådet anført, at selv hvis det forudsættes, at subsidiaritetsprincippet finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, er den omstændighed, at medlemsstaterne er blevet tildelt en aldeles sekundær rolle i artikel 60 EF, et udtryk for en erkendelse af, at formålene med en foranstaltning til indefrysning af midler kan gennemføres mere effektivt på fællesskabsplan. Det er åbenbart, at det forholder sig således i det foreliggende tilfælde.

— Rettens bemærkninger

- 88 Indledningsvis bemærkes, at Fællesskabets retsinstanser har adgang til på baggrund af en sags konkrete omstændigheder at vurdere, om det af retsplejehensyn er berettiget at forkaste et anbringende i realiteten uden først at tage stilling til formaliteten (jf. i denne retning Rettens dom af 13.9.2006, forenede sager T-217/99, T-321/99 og T-222/01, Sinaga mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).
- 89 I det foreliggende tilfælde må anbringendet vedrørende tilsidesættelse af subsidiaritetsprincippet imidlertid under alle omstændigheder forkastes af grunde, som i det væsentlige er identiske med de grunde, som er angivet i Ayadi-dommens præmis

106-110, 112 og 113 som svar på et hovedsageligt identisk anbringende fremsat af Chafiq Ayadi. Retten finder således ikke, at subsidiaritetsprincippet kan påberåbes inden for anvendelsesområdet for artikel 60 EF og 301 EF, selv ikke hvis det forudsættes, at dette ikke henhører under Fællesskabets enekompetence. Selv hvis det forudsættes, at dette princip finder anvendelse i en situation som den, der er tale om i den foreliggende sag, er det under alle omstændigheder klart, at en ensartet gennemførelse i medlemsstaterne af Sikkerhedsrådets resolutioner, som gælder for alle FN's medlemmer uden forskel, bedre kan udføres på fællesskabsplan end på nationalt plan.

- ⁹⁰ Det følger af det ovenstående, at det første anbringendes andet led, og dermed anbringendet i dets helhed, skal forkastes.

Det andet anbringende vedrørende tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder

- ⁹¹ Dette anbringende består af tre led, hvoraf det tredje blev fremsat i replikken.

Det første og det andet led

— Parternes argumenter

- ⁹² Med anbringendets første led har sagsøgeren påberåbt sig, at der er sket en tilsidesættelse af ejendomsretten, der efter sagsøgerens opfattelse er en grund-

læggende rettighed, som Fællesskabet skal overholde, navnlig under hensyn til den første tillægsprotokol til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«) (Domstolens dom af 13.12.1979, sag 44/79, Hauer, Sml. s. 3727).

93 Sagsøgeren erkender, at ifølge retspraksis kan ejendomsretten underkastes begrænsninger, hvis og i det omfang man med disse begrænsninger ønsker at opnå et formål i Fællesskabets almene interesse. Sagsøgeren har dog anført, at de anfægtede forordninger ikke nævner formål af en sådan art. Ifølge sagsøgeren kan formålet om at undgå konkurrencefordrejning, som ikke har nogen relevans i det foreliggende tilfælde (jf. præmis 61 ovenfor), ikke anses for et formål i Fællesskabets almene interesse. Hvad angår formålet bestående i at straffe tyveri begået af »diktatoren Charles Taylor og hans håndlangere«, er dette en opgave for staterne i deres egenskab af adressater for Sikkerhedsrådets resolutioner og ikke en opgave for Kommissionen.

94 I replikken har sagsøgeren gjort gældende, at de principper, som Domstolen fastlagde i dom af 30. juli 1996, Bosphorus (sag C-84/95, Sml. I, s. 3953), og som Kommissionen har påberåbt sig, ikke kan anvendes i den foreliggende sag. For det første blev det, i modsætning til hvad der var tilfældet for foranstaltningerne i ovennævnte sag, ikke undersøgt, om foranstaltningerne i de anfægtede forordninger var forholdsmæssige, inden de blev vedtaget. For det andet kan situationen i Liberia, hvor en fredsproces er blevet iværksat, ikke sammenlignes med situationen i Forbundsrepublikken Jugoslavien (Serbien og Montenegro), hvor borgerkrigen rasede. For det tredje følger det af artikel 46 og 53 i regulativet vedlagt som bilag til Haag-konventionen af 18. oktober 1907 om fredelig bilæggelse af internationale stridigheder, at transportmidler, såsom fly, der i ovennævnte sag var blevet beslaglagt af de irske myndigheder, i krigstid nyder en ringere beskyttelse end andre former for privat ejendomsret.

95 Sagsøgeren har i replikken endvidere anført, at ingen af de begrænsninger af ejendomsretten, som er tilladt i medfør af artikel 1 i den første tillægsprotokol til EMRK, finder anvendelse i den foreliggende sag. Under alle omstændigheder har

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fastslået, at det er i strid med denne bestemmelse, hvis en stat optræder på en sådan måde, at der skabes en faktisk situation, hvor indehaveren af en ejendomsrettighed forhindres i at råde over sit gode i absolut forstand uden at få erstatning (Menneskerettighedsdomstolens dom af 24.6.1993, Papamichalopoulos mod Grækenland, Series A, nr. 260-B).

96 Med anbringendets andet led har sagsøgeren påberåbt sig, at hans ret til kontradiktion er blevet tilsidesat, idet Fællesskabet har vedtaget de anfægtede forordninger, som i det væsentlige udgør en række individuelle administrative afgørelser, uden at der er foretaget behørig undersøgelse af de indefrosne midler og uden nogen adgang til kontradiktion. I denne forbindelse har sagsøgeren gjort gældende, at overholdelsen af retten til kontradiktion gælder for en hvilken som helst administrativ procedure (Rettens dom af 10.3.1992, sag T-11/89, Shell mod Kommissionen, Sml. II, s. 757).

97 Kommissionen og Rådet har bestridt samtlige de argumenter, sagsøgeren har anført under den skriftlige forhandling. De har anført, at de samme eller lignende argumenter er blevet forkastet af Retten i dommene i sagerne Yusuf, Kadi og Ayadi.

— Rettens bemærkninger

98 I det foreliggende tilfælde udgør forordning nr. 872/2004, som blev vedtaget under henvisning til fælles holdning 2004/487, gennemførelsen på fællesskabsplan af den forpligtelse, som påhviler Fællesskabets medlemmer som medlemmer af FN, til, eventuelt ved hjælp af en fællesskabsretsakt, at implementere de sanktioner over for Charles Taylor og hans forbundsfæller, som er blevet besluttet og efterfølgende styrket ved en række resolutioner, som Sikkerhedsrådet har vedtaget i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt. I betragtningerne til forordning nr. 872/2004 henvises der udtrykkeligt til resolution 1521 (2003) og 1532 (2004).

99 Tilsvarende gælder for forordning nr. 1149/2004, som blev vedtaget, efter at sanktionskomitéen den 14. juni 2004 besluttede at medtage sagsøgeren på listen over de personer, grupper og enheder, som de pågældende sanktioner skal anvendes over for (jf. præmis 34 og 35 ovenfor), samt for den anfægtede forordning, som blev vedtaget efter sanktionskomitéens beslutning den 2. maj 2005 om at foretage ændringer i listen (jf. præmis 37 og 38 ovenfor).

100 Desuden fastsætter sikkerhedsrådsresolutionerne og de anfægtede forordninger i den foreliggende sag økonomiske sanktioner mod de berørte (indefrysning af pengemidler og andre økonomiske ressourcer), der hvad angår deres type og rækkevidde hovedsageligt er identiske med de foranstaltninger, som var omhandlet i de sager, der gav anledning til dommene i sagerne Yusuf, Kadi og Ayadi. For alle disse sanktioner, som Sikkerhedsrådet eller den kompetente sanktionskomité løbende revurderer (jf. bl.a. dels præmis 20, 21, 32, 36 og 39 ovenfor, dels Yusuf-dommen, præmis 16, 26 og 37), er der fastsat de samme undtagelsesmuligheder (jf. bl.a. dels præmis 19 og 30 ovenfor, dels Yusuf-dommen, præmis 36 og 40) samt ens ordninger, hvorved de berørte personer kan anmode den kompetente sanktionskomité om genoptagelse af deres sag (jf. bl.a. dels præmis 31-33 ovenfor, dels Yusuf-dommen, præmis 309 og 311).

101 På denne baggrund og i overensstemmelse med den ovenfor i præmis 66 nævnte retspraksis er der ingen anden mulighed end at forkaste sagsøgerens argumenter om tilsidesættelse af hans grundlæggende rettigheder, ejendomsret og ret til kontradiktion, når henses til Yusuf-dommen (præmis 226-283, 285-303 og 304-331), Kadi-dommen (præmis 176-231, 234-252 og 253-276) og Ayadi-dommen (præmis 115-157), hvori Retten forkastede hovedsageligt identiske argumenter, i det væsentlige med den begrundelse, at den internationale retsorden, som udgår fra De Forenede Nationer, har forrang i forhold til Fællesskabets retsorden, at intensiteten i den legalitetskontrol, det påhviler Retten at foretage af fællesskabsretsakter, der gennemfører Sikkerhedsrådets eller sanktionskomitéens beslutninger, må begrænses tilsvarende, og at foranstaltninger til indefrysning af midler af den type, som er omhandlet i det foreliggende tilfælde, ikke er i strid med jus cogens.

- ¹⁰² Det følger af det ovenstående, at det andet anbringendes første og andet led skal forkastes.

Det tredje led

— Parternes argumenter

- ¹⁰³ Med anbringendets tredje led, som blev fremført i replikken, har sagsøgeren hævdet, at territorialitetsprincippet er blevet tilsidesat. Sagsøgeren har herved påberåbt sig fast retspraksis, hvorefter Fællesskabet alene kan udøve tvangsbeføjelser over for adfærd, som har sin oprindelse uden for dets område, såfremt denne adfærd har virkning på Fællesskabets område (Domstolens dom af 27.9.1988, forenede sager 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 og 125/85-129/85, Ahlström Osaakeyhtiö m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 5193, og af 24.11.1992, sag C-286/90, Poulsen og Diva Navigation, Sml. I, s. 6019, samt Rettens dom af 25.3.1999, sag T-102/96, Gencor mod Kommissionen, Sml. II, s. 753).

- ¹⁰⁴ Desuden har de anfægtede forordninger som endeligt mål at indvirke på forholdene på Liberias område og ikke på Fællesskabets område, hvilket fremgår af tredje og fjerde betragtning til forordning nr. 872/2004. Ifølge sagsøgeren er det dette et element, som adskiller nævnte forordning fra forordning nr. 1294/1999 (jf. præmis 60 ovenfor), hvis formål var at »øge presset [på Serbien] betydeligt« og som derfor havde et »generisk formål helt uden tilknytning til territoriale forhold«.

105 Kommissionen finder ikke, at sagsøgerens klagepunkt vedrørende de anfægtede forordningers hævdede ekstraterritoriale rækkevidde kan realitetsbehandles, eftersom dette er et nyt anbringende. Under alle omstændigheder har disse forordninger ingen ekstraterritorial rækkevidde, idet de udelukkende finder anvendelse på pengemidler og økonomiske ressourcer, som befinder sig på Fællesskabets område.

— Rettens bemærkninger

106 Klagepunktet vedrørende de anfægtede forordningers hævdede ekstraterritoriale rækkevidde skal forkastes, uden at det er fornødent at tage stilling til, om det kan realitetsbehandles (jf. i denne forbindelse præmis 88 ovenfor), eftersom de anfægtede forordninger udelukkende finder anvendelse på pengemidler og økonomiske ressourcer, som befinder sig på Fællesskabets område, og derfor ikke har nogen ekstraterritorial rækkevidde.

107 Den omstændighed, at den adfærd, som er årsagen til vedtagelsen af de anfægtede forordninger, udelukkende har en virkning uden for Fællesskabet, er uden relevans, da foranstaltninger vedtaget i henhold til artikel 60 EF og 301 EF netop omhandler Fællesskabets gennemførelse af fælles holdninger og fælles aktioner, som vedtages i henhold til traktatens bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, og som fastsætter aktioner over for tredjelande. Det skal tilføjes, at i medfør af artikel 11, stk. 1, EU er et af formålene med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik at bevare freden og styrke den internationale sikkerhed i overensstemmelse med principperne i De Forenede Nationers pagt. Det er klart, at dette formål ikke kan opfyldes, hvis Fællesskabet skal begrænse sine aktioner til tilfælde, hvor den situation, som er årsag til det pågældende tiltag, har virkning på Fællesskabets område.

108 Tilsvarende betragtninger kan anføres med hensyn til den omstændighed, at de anfægtede forordninger har som endeligt mål at indvirke på forholdene på Liberias

område, idet artikel 60 EF og 301 EF netop bemyndiger Fællesskabet til at vedtage foranstaltninger vedrørende økonomiske sanktioner, som er bestemt til at have indvirkning på tredjelande.

¹⁰⁹ Det følger af det ovenstående, at det andet anbringendes tredje led, og dermed anbringendet i dets helhed, skal forkastes.

¹¹⁰ Da ingen af de anbringender, som sagsøgeren har gjort gældende til støtte for sit søgsmål, er begrundede, bør Kommissionen frifindes.

Sagens omkostninger

¹¹¹ I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

¹¹² I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Anden Afdeling)

- 1) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**
- 2) **Sagsøgeren bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.**
- 3) **Rådet for Den Europæiske Union og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer deres egne omkostninger.**

Pirrung

Forwood

Papasavvas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 31. januar 2007.

E. Coulon

Justitssekretær

J. Pirrung

Afdelingsformand