

RETTENS DOM (Anden Udvidede Afdeling)

21. september 2005*

I sag T-315/01,

Yassin Abdullah Kadi, Jeddah (Saudi-Arabien), ved D. Pannick, QC, barrister P. Saini samt solicitors G. Martin og A. Tudor, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

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

og

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved A. Van Solinge og C. Brown, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgte,

* Processprog: engelsk.

støttet af:

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, først ved J.E. Collins, derefter ved R. Caudwell, som befuldmægtigede, sidstnævnte bistået af barrister S. Moore, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

angående først en påstand om annullation af dels Rådets forordning (EF) nr. 467/2001 af 6. marts 2001 om forbud mod udførsel af visse varer og tjenesteydelser til Afghanistan, om styrkelse af flyveforbuddet og om udvidelse af indefrysningen af midler og andre økonomiske ressourcer over for Taliban i Afghanistan og om ophævelse af forordning (EF) nr. 337/2000 (EFT L 67, s. 1), dels Kommissionens forordning (EF) nr. 2062/2001 af 19. oktober 2001 om tredje ændring af Rådets forordning (EF) nr. 467/2001 (EFT L 277, s. 25), og derefter en påstand om annullation af Rådets forordning (EF) nr. 881/2002 af 27. maj 2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban, og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 467/2001 (EFT L 139, s. 9), for så vidt som disse retsakter vedrører sagsøgeren

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Anden Udvidede Afdeling)

sammensat af præsidenten, N.J. Forwood, og dommerne J. Pirrung, P. Mengozzi, A. W.H. Meij og M. Vilaras,

justitssekretær: H. Jung,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. oktober 2003,

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 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«.

4 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«.

5 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 [...]«

6 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.«

7 Artikel 60, stk. 1, EF bestemmer:

»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.«

8 Artikel 307, stk. 1, EF bestemmer:

»De rettigheder og forpligtelser, der følger af konventioner, som før den 1. januar 1958 eller før tiltrædelsesdatoen for tiltrædende medlemsstaters vedkommende er indgået mellem på den ene side en eller flere medlemsstater og på den anden side et eller flere tredjelande, berøres ikke af bestemmelserne i denne traktat.«

9 Endelig bestemmer artikel 308 EF:

»Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, og denne traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed passende forskrifter herom.«

Tvistens baggrund

- 10 Den 15. oktober 1999 vedtog De Forenede Nationers Sikkerhedsråd (herefter »Sikkerhedsrådet«) resolution 1267 (1999), hvorved det bl.a. fordømte den omstændighed, at terrorister fortsat modtages og trænes, og terrorhandlinger forberedes, på afghansk område, og bekræftede sin opfattelse af, at bekæmpelse af international terrorisme er afgørende for bevarelse af freden og styrkelse af den internationale sikkerhed, og beklagede, at Taliban fortsat gav Usama bin Laden ophold og tillod ham og personer med tilknytning til ham at lede et netværk af træningslejre for terrorister på det Talibankontrollerede område og benytte Afghanistan som base for at udføre internationale terroraktioner. I denne resolutions afsnit 2 krævede Sikkerhedsrådet, at Taliban straks overgav personen ved navn Usama bin Laden til de kompetente myndigheder. Med henblik på at sikre overholdelsen af denne forpligtelse bestemmes det i afsnit 4, litra b), i resolution 1267 (1999), at alle stater bl.a. skal »[f]reeze funds and other financial resources, including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by the Taliban, or by any undertaking owned or controlled by the Taliban, as designated by the Committee established by paragraph 6 below, and ensure that neither they nor any other funds or financial resources so designated are made available, by their nationals or by any persons within their territory, to or for the benefit of the Taliban or any undertaking owned or controlled, directly or indirectly, by the Taliban, except as may be authorized by the Committee on a case-by-case basis on the grounds of humanitarian need«.
- 11 I afsnit 6 i resolution 1267 (1999) 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 overvåge medlemsstaternes gennemførelse af de i afsnit 4 foreskrevne foranstaltninger, at identificere de midler eller andre økonomiske ressourcer, der er nævnt i afsnit 4, og behandle ansøgninger om undtagelser fra de i afsnit 4 foreskrevne foranstaltninger.

- 12 Da Rådet fandt, at det med henblik på at gennemføre denne resolution var nødvendigt med en handling fra Fællesskabets side, vedtog det den 15. november 1999 fælles holdning 1999/727/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Taliban (EFT L 294, s. 1). Artikel 2 i denne fælles holdning bestemmer, at midler og andre økonomiske ressourcer, som Taliban ejer i udlandet, blokeres på de betingelser, der er fastsat i FN's Sikkerhedsråds resolution 1267 (1999).
- 13 Den 14. februar 2000 vedtog Rådet på grundlag af artikel 60 EF og 301 EF forordning (EF) nr. 337/2000 om flyveforbud og indefrysning af midler og andre økonomiske ressourcer over for Taliban i Afghanistan (EFT L 43, s. 1).
- 14 Den 19. december vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1333 (2000), der bl.a. kræver, at Taliban efterlever resolution 1267 (1999), særlig ved at ophøre med at give ophold og træning til internationale terrorister og deres organisationer og udlevere Usama bin Laden til de kompetente myndigheder, for at han kan stilles for en dommer. Sikkerhedsrådet besluttede særlig at styrke det ved resolution 1267 (1999) indførte flyveforbud og den foreskrevne indefrysning af midler. I henhold til afsnit 8, litra c), i resolution 1333 (2000) skal alle stater således bl.a. »[...] freeze without delay funds and other financial assets of Usama bin Laden and individuals and entities associated with him as designated by the Committee, including those in the Al-Qaida organization, and including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by Usama bin Laden and individuals and entities associated with him, and to ensure that neither they nor any other funds or financial resources are made available, by their nationals or by any persons within their territory, directly or indirectly for the benefit of Usama bin Laden, his associates or any entities owned or controlled, directly or indirectly, by Usama bin Laden or individuals and entities associated with him including the Al-Qaida organization«.

- 15 I den samme bestemmelse pålagde Sikkerhedsrådet sanktionskomitéen på grundlag af oplysninger fra staterne og de regionale organisationer at føre en opdateret liste over personer og enheder, som det nævnte udvalg har udpeget som havende tilknytning til Usama bin Laden, herunder Al-Qaida-organisationen.
- 16 I afsnit 23 i resolution 1333 (2000) besluttede Sikkerhedsrådet, at de i henhold til bl.a. afsnit 8 indførte foranstaltninger skulle finde anvendelse i 12 måneder, og at det ved udløbet af denne periode ville afgøre, om foranstaltningerne fortsat skulle gælde i en ny periode på de samme betingelser.
- 17 Da Rådet fandt, at en handling fra Fællesskabets side var påkrævet for at gennemføre denne resolution, vedtog det den 26. februar 2001 fælles holdning 2001/154/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Taliban og om ændring af fælles holdning 96/746/FUSP (EFT L 57, s. 1). Artikel 4 i denne fælles holdning bestemmer:

»Alle midler og andre finansielle aktiver, der tilhører Usama bin Laden og enkeltpersoner og enheder, der er knyttet til ham og er udpeget af [sanktionskomitéen], indefrys, og ingen midler og andre finansielle ressourcer må stilles til rådighed for Usama bin Laden og personer og enheder, der er knyttet til ham og er udpeget af [sanktionskomitéen], jf. betingelserne i [resolution 1333 (2000)].«

- 18 Den 6. marts 2001 vedtog Rådet på grundlag af artikel 60 EF og 301 EF forordning (EF) nr. 467/2001 om forbud mod udførsel af visse varer og tjenesteydelser til Afghanistan, om styrkelse af flyveforbuddet og om udvidelse af indefrysningen af midler og andre økonomiske ressourcer over for Taliban i Afghanistan og om ophævelse af forordning nr. 337/2000 (EFT L 67, s. 1).

19 Artikel 1 i forordning nr. 467/2001 definerer, hvad der skal forstås ved »midler« og »indefrysning af midler«.

20 Artikel 2 i forordning nr. 467/2001 bestemmer:

»1. Alle midler og andre økonomiske ressourcer, der tilhører fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der er udpeget af [sanktionskomitéen], og som er opført i bilag I, indefrysnes.

2. Ingen midler eller andre økonomiske ressourcer må direkte eller indirekte stilles til rådighed for eller frigives til fordel for de personer, enheder eller organer, der er udpeget af Taliban-sanktionskomitéen, og som er opført i bilag I.

3. Stk. 1 og 2 finder ikke anvendelse på midler og økonomiske ressourcer, for hvilke Taliban-sanktionskomitéen har indrømmet en undtagelse. Meddelelse om sådanne undtagelser gives af medlemsstaternes kompetente myndigheder, jf. listen i bilag II.«

21 Bilag I til forordning nr. 467/2001 indeholder listen over personer, enheder og organer, der er omfattet af den indefrysning, der er foreskrevet i artikel 2. Artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 467/2001 bestemmer, at Kommissionen er bemyndiget til at ændre eller supplere bilag I på grundlag af afgørelser truffet af Sikkerhedsrådet eller sanktionskomitéen.

22 Den 8. marts 2001 offentliggjorde sanktionskomitéen en første konsolideret liste over enheder og personer, der skulle omfattes af indefrysning af midler i henhold til Sikkerhedsrådets resolution 1267 (1999) og 1333 (2000) (jf. den nævnte komité's meddelelse AFG/131 SC/7028 af 8.3.2001). Denne liste er efterfølgende blevet ændret og suppleret flere gange. Derfor har Kommissionen vedtaget flere forordninger i henhold til artikel 10 i forordning nr. 467/2001, hvorved den har ændret eller suppleret bilag I til den nævnte forordning.

23 Den 19. oktober 2001 offentliggjorde sanktionskomitéen et nyt tillæg til listen af 8. marts 2001, som bl.a. indeholdt navnet på følgende person:

— »Al-Qadi, Yasin (A. K. A. Kadi, Shaykh Yassin Abdullah; A. K. A. Kahdi, Yasin), Jeddah, Saudi Arabia.«

24 Ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2062/2001 af 19. oktober 2001 om tredje ændring af forordning nr. 467/2001 (EFT L 277, s. 25) blev navnet på den omhandlede person sammen med andre føjet til bilag I til nævnte forordning.

25 Den 16. januar 2002 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1390 (2002), der fastsætter de foranstaltninger, der skal pålægges Usama bin Laden, medlemmer af Al-Qaida-organisationen samt Taliban og andre personer, grupper, virksomheder og enheder med tilknytning til disse. Denne resolution bestemmer i det væsentlige i afsnit 1 og 2, at de ved afsnit 4, litra b), i resolution 1267 (1999) og afsnit 8, litra c), i resolution 1333 (2000) foreskrevne foranstaltninger, herunder indefrysningen af midler, skal opretholdes. I henhold til afsnit 3 i resolution 1390 (2002) skal Sikkerhedsrådet tage

disse foranstaltninger op til revision 12 måneder efter deres vedtagelse og ved fristens udløb enten opretholde dem eller træffe beslutning om at forbedre dem.

- 26 Da Rådet fandt, at en handling fra Fællesskabets side var påkrævet for at gennemføre denne resolution, vedtog det den 27. maj 2002 fælles holdning 2002/402/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Usama bin Laden, medlemmer af Al-Qaida-organisationen og Taliban samt andre personer, grupper, virksomheder og enheder, der er knyttet til dem, og om ophævelse af fælles holdning 96/746, 1999/727, 2001/154 og 2001/771 (EFT L 139, s. 4). Artikel 3 i denne fælles holdning bestemmer bl.a., at indefrysningen af pengemidler og andre finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer over for de personer, grupper, virksomheder og enheder, der er opført på den liste, som sanktionskomitéen har opstillet i medfør af Sikkerhedsrådets resolution 1267 (1999) og 1333 (2000), skal opretholdes.
- 27 Den 27. maj 2002 vedtog Rådet på grundlag af artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF forordning (EF) nr. 881/2002 af 27. maj 2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban, og om ophævelse af Rådets forordning nr. 467/2001 (EFT L 139, s. 9).
- 28 I henhold til fjerde betragtning til denne forordning »enhører [foranstaltningerne i henhold til bl.a. Sikkerhedsrådets resolution 1390 (2002)] under traktatens anvendelsesområde, og for bl.a. at undgå konkurrenceforvridning må Sikkerhedsrådets resolutioner gennemføres på Fællesskabets område ved hjælp af fællesskabslovgivning.«
- 29 Artikel 1 i forordning nr. 881/2002 definerer »midler« og »indefrysning af midler« med i det væsentlige samme ordvalg som artikel 1 i forordning nr. 467/2001.

30 Artikel 2 i forordning nr. 881/2002 bestemmer:

»1. Alle midler og økonomiske ressourcer, der tilhører, ejes eller besiddes af fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, som er udpeget af sanktionskomitéen og opført i bilag I, skal indefrysnes.

2. Ingen midler må direkte eller indirekte stilles til rådighed for eller frigives til fordel for de fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, der er udpeget af sanktionskomitéen og opført i bilag I.

3. Ingen økonomiske ressourcer må direkte eller indirekte stilles til rådighed for eller frigives til fordel for de fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, der er udpeget af sanktionskomitéen og opført i bilag I, således at disse personer, grupper eller enheder kan opnå midler, varer eller tjenesteydelser.«

31 Bilag I til forordning nr. 881/2002 indeholder listen over personer, enheder og organer, der er omfattet af den indefrysning, der er foreskrevet i artikel 2. Listen omfatter bl.a. navnet på følgende fysiske person: »Al-Qadi, Yasin (alias KADI, Shaykh Yassin Abdullah; alias KAHDI, Yasin), Jeddah, Saudi-Arabien«.

32 Den 20. december 2002 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1452 (2002), som havde til formål at gøre det lettere at overholde forpligtelserne i tilknytning til kampen mod terrorisme. I afsnit 1 i denne resolution er der angivet visse fravigelser og undtagelser fra den ved resolution 1267 (1999), 1333 (2000) og 1390 (2002) foreskrevne indefrysning af midler og økonomiske ressourcer, som staterne med forbehold af sanktionskomitéens godkendelse kan indrømme af humanitære grunde.

- 33 Den 17. januar 2003 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1455 (2003), som har til formål at forbedre gennemførelsen af de ved afsnit 4, litra b), i resolution 1267 (1999), afsnit 8, litra c), i resolution 1333 (2000) og i afsnit 1 og 2 i resolution 1390 (2002) foreskrevne foranstaltninger. I henhold til afsnit 2 i resolution 1455 (2003) skal disse foranstaltninger forbedres på ny efter 12 måneder eller tidligere, hvis der er anledning hertil.
- 34 Da Rådet fandt, at en handling fra Fællesskabets side var påkrævet for at gennemføre Sikkerhedsrådets resolution 1452 (2002), vedtog det den 27. februar 2003 fælles holdning 2003/140/FUSP om undtagelser fra de restriktive foranstaltninger, der blev indført ved fælles holdning 2002/402 (EUT L 53, s. 62). I henhold til artikel 1 i denne fælles holdning vil Det Europæiske Fællesskab ved gennemførelsen af foranstaltningerne i artikel 3 i fælles holdning 2002/402 åbne mulighed for at gøre de undtagelser, som tillades i Sikkerhedsrådets resolution 1452 (2002).
- 35 Den 27. marts 2003 vedtog Rådet forordning (EF) nr. 561/2003 om ændring, for så vidt angår undtagelserne fra indefrysningen af midler og økonomiske ressourcer, af forordning nr. 881/2002 (EUT L 82, s. 1). I fjerde betragtning til denne forordning har Rådet anført, at det på baggrund af Sikkerhedsrådets resolution 1452 (2002) er nødvendigt at tilpasse de foranstaltninger, Fællesskabet har truffet.
- 36 Artikel 1 i forordning nr. 561/2003 bestemmer:

»Følgende artikel indsættes i forordning [...] nr. 881/2002:

»*Artikel 2a*

1. Artikel 2 finder ikke anvendelse på midler eller økonomiske ressourcer, hvis

- a) en af medlemsstaternes kompetente myndigheder, som er anført i bilag II, på anmodning af en berørt fysisk eller juridisk person har besluttet, at disse midler eller økonomiske ressourcer:
- i) er nødvendige for at afholde basale udgifter, herunder betaling af fødevarer, husleje eller renter og afdrag på bolig, medicin og lægebehandling, skat, forsikringspræmier og offentlige takster
 - ii) alene er tiltænkt betaling af et rimeligt honorar og godtgørelse af udgifter i forbindelse med juridisk bistand
 - iii) alene er tiltænkt betaling af afgifter eller gebyrer til rutinemæssig forvaltning af indefrosne midler eller økonomiske ressourcer, eller
 - iv) er nødvendige til afholdelse af ekstraordinære udgifter, og
- b) denne beslutning er blevet meddelt sanktionskomitéen, og
- c) i) sanktionskomitéen i tilfælde af en beslutning i henhold til litra a), nr. i), ii) eller iii), ikke inden for 48 timer efter anmeldelsen har gjort indsigelser, eller

- ii) sanktionskomitéen i tilfælde af en beslutning i henhold til litra a), nr. iv), har godkendt den tiltænkte anvendelse.

2. Enhver, der ønsker at drage fordel af de i stk. 1 anførte bestemmelser, skal rette sin anmodning til medlemsstatens relevante kompetente myndighed som anført i bilag II.

Den kompetente myndighed anført i bilag II skal straks skriftligt underrette både den person, der fremsatte anmodningen, og alle andre personer, organer eller enheder, der er direkte berørt, om, hvorvidt anmodningen er blevet imødekommet.

Den kompetente myndighed skal desuden underrette de øvrige medlemsstater om, hvorvidt anmodningen om en sådan undtagelse er blevet imødekommet.

3. Midler, der frigives og overføres inden for Fællesskabet med henblik på at afholde udgifter, som er anerkendt i medfør af denne artikel, underlægges ikke yderligere restriktive foranstaltninger i henhold til artikel 2.

[...]«

Retsforhandlinger og parternes påstande

37 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 18. december 2001, registreret under nr. T-315/01, har Yassin Abdullah Kadi i henhold til artikel 230 EF anlagt sag mod Rådet og Kommissionen og nedlagt følgende påstande:

— Forordning nr. 2062/2001 og forordning nr. 467/2001 annulleres, for så vidt som de vedrører sagsøgeren.

— Rådet og/eller Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

38 Rådet og Kommissionen har i deres svarskrifter, indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 20. og den 21. februar 2002, nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

39 Ved skrivelse af 13. juni 2002 fra Rettens Justitskontor er parterne blevet anmodet om at fremsætte deres bemærkninger om konsekvenserne af, at forordning nr. 467/2001 er blevet ophævet og er blevet afløst af forordning nr. 881/2002.

- 40 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 28. juni 2002 som bilag til sagsøgerens bemærkninger har sagsøgeren udvidet sine oprindelige påstande og anbringender til at omfatte forordning nr. 881/2002 (herefter »den anfægtede forordning«), for så vidt som den vedrører sagsøgeren.
- 41 I sine bemærkninger, indleveret til Justitskontoret den 28. juni 2002, har Rådet tilkendegivet, at det ikke har nogen indsigelser mod en sådan udvidelse af de oprindelige påstande og anbringender i stævningen.
- 42 I sine bemærkninger, indleveret til Rettens Justitskontor den 1. juli 2002, har Kommissionen gjort gældende, at det oprindelige søgsmål bør afvises, for så vidt som det vedrører forordning nr. 467/2001, idet betingelserne i artikel 230 EF, stk. 4 og 5, ikke er opfyldt. Ifølge Kommissionen kan den oprindelige påstand om annullation af denne forordning således kun forstås som en ulovlighedsindsigelse efter artikel 241 EF. Det oprindelige søgsmål bør således anses for som udgangspunkt at angå forordning nr. 2062/2001 og kun accessorisk forordning nr. 467/2001. Af retsplejehensyn og procesøkonomiske hensyn og henset til, at retsvirkningerne af forordning nr. 2062/2001 videreføres ved den anfægtede forordning, har Kommissionen dog erklæret ikke at have nogen indvendinger mod, at sagsøgeren ændrer sine processkrifter, således at de indbefatter sidstnævnte forordning.
- 43 Endvidere har Kommissionen anmodet Retten om i henhold til artikel 113 i Rettens procesreglement at fastslå, at sagen til prøvelse af forordning nr. 2062/2001 er blevet uden genstand, og at det ikke længere er fornødent at træffe afgørelse med hensyn til denne forordning, idet den ikke længere har retsvirkning på grund af, at forordning nr. 467/2001 er blevet ophævet og afløst af den anfægtede forordning. Kommissionen har i denne henseende påberåbt sig Domstolens dom af 5. oktober 1988, *Technointorg mod Kommissionen og Rådet* (forenede sager 294/86 og 77/87, Sml. s. 6077), og Rettens kendelse af 13. juni 1997, *TEAM og Kolprojekt mod Kommissionen* (sag T-13/96, Sml. II, s. 983).

- 44 Herudover har Kommissionen i medfør af procesreglementets artikel 115, stk. 1, og artikel 116, stk. 6, anmodet om at få status som intervenient til støtte for de af Rådet nedlagte påstande samtidig med, at den fastholder sin påstand om, at sagsøgeren tilpligtes at betale Kommissionens omkostninger vedrørende den periode, hvor sagsøgeren anfægtede forordning nr. 2062/2001.
- 45 Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Første Afdeling den 10. september 2002 fik Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland i henhold til procesreglementets artikel 116, stk. 6, tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for de af de sagsøgte nedlagte påstande.
- 46 Sammensætningen af Rettens afdelinger er blevet ændret fra det nye retsårs begyndelse den 1. oktober 2002, hvorved den refererende dommer er blevet tilknyttet Anden Afdeling, som den foreliggende sag følgelig er blevet henvist til.
- 47 Efter at have hørt parterne har Retten i overensstemmelse med procesreglementets artikel 51 henvist sagen til en afdeling bestående af fem dommere.
- 48 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Anden Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling og har som led i foranstaltningerne med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 64 skriftligt stillet en række spørgsmål til Rådet og Kommissionen, som har besvaret disse inden for den fastsatte frist.
- 49 Ved kendelse af 18. september 2003 har formanden for Rettens Anden Udvidede Afdeling truffet bestemmelse om forening af denne sag og sag T-306/01, Aden m.fl. mod Rådet og Kommissionen, med henblik på den mundtlige forhandling, jf. procesreglementets artikel 50.

- 50 Ved skrivelse af 8. oktober 2003 har sagsøgeren anmodet Retten om at tilføje »Terrorism (United Nations Measures) Order 2001« (britisk kendelse fra 2001 om terrorisme (FN-foranstaltninger)) til sagens akter. Ved skrivelse ligeledes af 8. oktober 2003 anmodede Kommissionen Retten om at tilføje retningslinjerne for sanktionskomitéens arbejde, som vedtaget af sanktionskomitéen den 7. november 2002 og ændret den 10. april 2003, til sagens akter. Disse to anmodninger blev imødekommet ved afgørelse truffet af formanden for Rettens Anden Udvidede Afdeling den 9. oktober 2003.
- 51 Parterne har afgivet indlæg og besvaret Rettens spørgsmål under retsmødet den 14. oktober 2003.

Om de processuelle konsekvenser af vedtagelsen af den anfægtede forordning

- 52 Sagsøgeren og de sagsøgte er enige om at anerkende, at sagsøgeren er berettiget til at ændre sine påstande og anbringender, således at de omfatter annullation af den anfægtede forordning, som har ophævet og afløst forordning nr. 467/2001, som ændret ved forordning nr. 2062/2001. Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 28. juni 2002 har sagsøgeren ændret sine oprindelige påstande og anbringender på denne måde.
- 53 I denne forbindelse skal der henvises til, at en beslutning, der under en sag erstatter en anden om samme forhold, 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 retsinstanter 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).

54 Denne retspraksis kan overføres på et tilfælde, hvor en forordning, som direkte og individuelt berører en enkeltperson, under sagen erstattes af en forordning om samme forhold.

55 Da et sådant tilfælde i enhver henseende svarer til det i sagen foreliggende, skal sagsøgerens begæring tages til følge, søgsmålet skal anses for at omfatte annullation af den anfægtede forordning, for så vidt som den vedrører sagsøgeren, og parterne skal have adgang til at omformulere deres påstande, anbringender og argumenter under hensyn til dette nye element.

56 På denne baggrund skal sagsøgerens oprindelige påstand om delvis annullation af forordning nr. 467/2001 anses for at være blevet uden genstand på grund af denne forordnings ophævelse ved den anfægtede forordning. Herefter er det ikke længere fornødent at træffe afgørelse vedrørende denne påstand eller Kommissionens formalitetsindsigelse (jf. præmis 42 ovenfor). Det er heller ikke længere fornødent at træffe afgørelse vedrørende påstanden om delvis annullation af forordning nr. 2062/2001, da denne påstand ligeledes er blevet uden genstand.

57 Det følger af det ovenstående, at det ikke længere er fornødent at træffe afgørelse med hensyn til søgsmålet, for så vidt som det er rettet mod Kommissionen. Under de i hovedsagen foreliggende omstændigheder begrundes retsplejehensynet og de

procesøkonomiske krav, som den i præmis 53 ovenfor nævnte retspraksis henviser til, imidlertid ligeledes, at Kommissionens — som anført i præmis 55 ovenfor — omformulerede påstande, anbringender og argumenter tages i betragtning, uden at det er nødvendigt formelt på ny at give denne institution adgang til at indtræde i sagen i henhold til procesreglementets artikel 115, stk. 1, og artikel 116, stk. 6, som intervenient til støtte for Rådets påstande.

- 58 På ovenstående baggrund skal nærværende søgsmål herefter anses for at være anlagt alene mod Rådet — støttet af Kommissionen og Det Forenede Kongerige — og for udelukkende at omfatte en påstand om annullation af den anfægtede forordning, for så vidt som den vedrører sagsøgeren.

Realiteten

1. *Indledende bemærkninger*

- 59 Til støtte for sin annullationspåstand har sagsøgeren i stævningen gjort tre anbringender gældende vedrørende tilsidesættelse af hans grundlæggende rettigheder. Det første anbringende vedrører tilsidesættelse af retten til kontradiktion, det andet tilsidesættelse af ejendomsretten og proportionalitetsprincippet og det tredje tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsprøvelse.

- 60 I replikken har sagsøgeren gjort et fjerde anbringende gældende om inkompetence og overskridelse af beføjelser, for så vidt som de sagsøgte institutioner har vedtaget forordning nr. 467/2001 og nr. 2062/2001 på grundlag af artikel 60 EF og 301 EF, skønt disse bestemmelser bemyndiger Fællesskabet til at afbryde eller indskrænke de

økonomiske forbindelser med tredjelande, men ikke til at indefryse enkeltpersoners aktiver. Sagsøgeren har imidlertid som følge af, at forordning nr. 467/2001 er blevet ophævet og afløst af den anfægtede forordning, der er vedtaget på grundlag af artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF, i sine bemærkninger, som blev indleveret til Rettens Justitskontor den 28. juni 2002, tilkendegivet, at han frafalder dette nye anbringende.

- 61 Retten har ikke desto mindre besluttet ex officio at prøve spørgsmålet, om Rådet var kompetent til at vedtage den anfægtede forordning med artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF som hjemmel. Et anbringende om, at den, der har udstedt en retsakt, er inkompetent, vedrører et grundlæggende retsprincip (generaladvokat Lagranges forslag til afgørelse forud for Domstolens dom af 15.7.1964 i sag 66/63, Nederlandene mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 525, org.ref.: Rec. s. 1047, på s. 1086), og Fællesskabets retsinstanser kan derfor prøve det ex officio (Domstolens dom af 17.12.1959, sag 14/59, Société des fonderies de Pont-à-Mousson mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 153, org.ref.: Rec. s. 445, på s. 473, af 10.5.1960, sag 19/58, Tyskland mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 181, org.ref.: Rec. s. 469, på s. 488, af 30.9.1982, sag 108/81, Amylum mod Rådet, Sml. s. 3107, præmis 28, og af 13.7.2000, sag C-210/98 P, Salzgitter mod Kommissionen, Sml. I, s. 5843, præmis 56, samt Rettens dom af 27.2.1992, forenede sager T-79/89, T-84/89 — T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 og T-104/89, BASF m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 315, præmis 31, og af 24.9.1996, sag T-182/94, Marx Esser og Del Amo Martinez mod Parlamentet, Sml. Pers. I-A, s. 411, og II, s. 1197, præmis 44).
- 62 Da hverken Rådet eller Kommissionen har haft mulighed for at tage stilling til dette spørgsmål under skriftvekslingen, har Retten som led i foranstaltningerne med henblik på sagens tilrettelæggelse (jf. præmis 48 ovenfor) anmodet dem om at gøre det skriftligt. Disse institutioner har efterkommet Rettens anmodning inden for den fastsatte frist. Endvidere har sagsøgeren under den mundtlige forhandling på ny anfægtet Rådets kompetence til at vedtage den anfægtede forordning på grundlag af artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF. Det Forenede Kongerige har ligeledes taget stilling til dette spørgsmål under den mundtlige forhandling.
- 63 Retten skal først tage stilling til anbringendet ex officio om Rådets manglende kompetence til at vedtage den anfægtede forordning. Herefter skal Retten under ét tage stilling til sagsøgerens tre anbringender om annullation på grund af tilsidesættelse af sagsøgerens grundlæggende rettigheder.

2. Anbringendet om Rådets manglende kompetence til at vedtage den anfægtede forordning

Rettenes spørgsmål og procesdeltagernes svar

- 64 I de skriftlige spørgsmål til Rådet og Kommissionen har Retten henvist til, at Domstolen i udtalelse 2/94 af 28. marts 1996 (Sml. I, s. 1759, præmis 29 og 30) har præciseret, at EF-traktatens artikel 235 (nu artikel 308 EF) tilsigter at afhjælpe den manglende hjemmel i de tilfælde, hvor der ikke udtrykkeligt eller forudsætningsvis ved særlige bestemmelser i traktaten er tillagt Fællesskabets institutioner beføjelser, i det omfang, sådanne beføjelser alligevel viser sig at være nødvendige, for at Fællesskabet kan udøve sine funktioner med henblik på at nå et af de mål, der er fastlagt i traktaten. Da denne bestemmelse er en del af et institutionelt system, der bygger på princippet om tildelte kompetencer, kan den ikke anvendes som hjemmel for en udvidelse af Fællesskabets kompetenceområde ud over den generelle ramme, der følger af traktatbestemmelserne som helhed, navnlig de bestemmelser, hvori Fællesskabets opgaver og virke fastlægges. Artiklen kan under ingen omstændigheder anvendes som hjemmel for fastsættelse af bestemmelser, der reelt har som konsekvens, at traktaten ændres, uden at den herfor beskrevne fremgangsmåde følges. Under hensyn til denne udtalelse har Retten nærmere anmodet Rådet og Kommissionen om at oplyse, hvilke af de i EF-traktaten fastlagte mål for Fællesskabet, de har tilsigtet at nå ved hjælp af bestemmelserne i den anfægtede forordning.
- 65 Rådet har i det væsentlige svaret, at disse bestemmelser forfølger et mål om økonomisk og finansiel tvang, som ifølge Rådet udgør et af EF-traktatens mål.
- 66 Rådet har i denne forbindelse gjort gældende, at Fællesskabets mål ikke alene er de mål, som er fastsat i artikel 3 EF, men at de også kan fremgå af mere specifikke bestemmelser.

- 67 Det i denne henseende afgørende element er ifølge Rådet, at artikel 60 EF og 301 EF efter ændringen ved Maastricht-traktaten fastlægger Fællesskabets opgaver og virke på området for økonomiske og finansielle sanktioner og giver hjemmel til en udtrykkelig overførsel af beføjelser til Fællesskabet med henblik på gennemførelsen heraf. Disse beføjelser er udtrykkeligt knyttet til og faktisk betinget af vedtagelsen af en retsakt i henhold til bestemmelserne i EU-traktaten om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP). Et af målene med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er i henhold til artikel 11, stk. 1, tredje led, EU »bevarelse af freden og styrkelse af den internationale sikkerhed i overensstemmelse med principperne i De Forenede Nationers pagt«.
- 68 Ifølge Rådet bør det således lægges til grund, at økonomisk og finansiel tvang af politiske grunde — så meget desto mere i forbindelse med gennemførelsen af en bindende beslutning truffet af Sikkerhedsrådet — udgør et udtrykkeligt og lovligt mål med EF-traktaten, selv om dette mål er marginalt og indirekte knyttet til traktatens overordnede mål, herunder målene vedrørende kapitalens frie bevægelighed [artikel 3, stk. 1, litra c), EF] og gennemførelsen af en ordning, der sikrer, at konkurrencen ikke fordrejes [artikel 3, stk. 1, litra g), EF], og til EU-traktaten.
- 69 I det foreliggende tilfælde er artikel 308 EF blevet inddraget som hjemmel for den anfægtede forordning for at supplere hjemmelen i artikel 60 EF og 301 EF, således at der kan vedtages foranstaltninger ikke blot over for tredjelande, men også over for enkeltpersoner og ikke-statslige enheder, som ikke nødvendigvis har tilknytning til regeringen eller styret i disse lande, i tilfælde hvor EF-traktaten ikke indeholder fornøden hjemmel hertil.
- 70 Ved at benytte denne fremgangsmåde har Fællesskabet været i stand til at tilpasse sig til den udvikling i international praksis, som består i at gennemføre »intelligente sanktioner«, som er rettet mod enkeltpersoner, der udgør en trussel mod den internationale sikkerhed, frem for at være rettet mod uskyldige befolkninger.

71 Rådet har gjort gældende, at de omstændigheder, under hvilke det i det foreliggende tilfælde har anvendt artikel 308 EF, ikke adskiller sig fra de omstændigheder, under hvilke denne bestemmelse tidligere er blevet anvendt for at virkeliggøre et af traktatens mål inden for fællesmarkedets rammer, uden at traktaten indeholder den nødvendige hjemmel hertil. Rådet har i denne henseende henvist til følgende:

- På det socialpolitiske område: de forskellige direktiver, som på grundlag af EF-traktatens artikel 235, i nogle tilfælde suppleret af EF-traktatens artikel 100 (nu artikel 94 EF), har udvidet princippet om lige løn for mænd og kvinder, således som det er fastsat i EF-traktatens artikel 119 (EF-traktatens artikel 117-120 er blevet afløst af artikel 136-143 EF), og ophøjet det til et almindeligt princip om ligebehandling inden for alle områder, hvor der endnu kan være tale om potentiel forskelsbehandling og ladet det komme selvstændige erhvervsdrivende inden for bl.a. landbrugssektoren til gode. Det gælder bl.a. Rådets direktiv 76/207/EØF af 9. februar 1976 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår (EFT L 39, s. 40), Rådets direktiv 79/7/EØF af 19. december 1978 om gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring (EFT 1979 L 6, s. 24), Rådets direktiv 86/378/EØF af 24. juli 1986 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder inden for de erhvervs-tilknyttede sociale sikringsordninger (EFT L 225, s. 40) og Rådets direktiv 86/613/EØF af 11. december 1986 om anvendelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i selvstændige erhverv, herunder i landbrugs-erhverv, samt om beskyttelse af kvinder i selvstændige erhverv i forbindelse med graviditet og barsel (EFT L 359, s. 56).

- På området for personers frie bevægelighed: de forskellige retsakter, som på grundlag af EF-traktatens artikel 235 og EF-traktatens artikel 51 (efter ændring nu artikel 42 EF) har udvidet rettighederne for arbejdstagere, der flytter inden

for Fællesskabet, til at omfatte selvstændige erhvervsdrivende, deres familiedømlemmer og studerende. Det gælder bl.a. Rådets forordning (EØF) nr. 1390/81 af 12. maj 1981 om udvidelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiedømlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, til også at omfatte selvstændige erhvervsdrivende og deres familiedømlemmer (EFT L 143, s. 1).

- Senest: Rådets forordning (EF) nr. 1035/97 af 2. juni 1997 om oprettelse af et europæisk observatorium for racisme og fremmedhad (EFT L 151, s. 1), vedtaget på grundlag af EF-traktatens artikel 213 (nu artikel 284 EF) og EF-traktatens artikel 235.

72 Domstolen har anerkendt lovligheden af denne praksis (dom af 5.12.1989, sag C-114/88, Delbar, Sml. s. 4067).

73 Fællesskabslovgiver her herudover allerede anvendt EF-traktatens artikel 235 som hjemmel på sanktionsområdet. I denne henseende har Rådet gjort gældende, at før artikel 301 EF og artikel 60 EF blev indsat i EF-traktaten, blev en række rådsforordninger om handelssanktioner vedtaget på grundlag af EF-traktatens artikel 113 (efter ændring nu artikel 133 EF) (jf. f.eks. Rådets forordning (EØF) nr. 596/82 af 15. marts 1982 om ændring af importordningen for visse varer med oprindelse i Sovjetunionen (EFT L 72, s. 15), Rådets forordning (EØF) nr. 877/82 af 16. april 1982 om suspension af indførsel af alle varer med oprindelse i Argentina (EFT L 102, s. 1) og Rådets forordning (EØF) nr. 3302/86 af 27. oktober 1986 om suspension af importen af guldmønter fra Den sydafrikanske Republik (EFT L 305, s. 11)). Når foranstaltningerne er gået ud over anvendelsesområdet for den fælles handelspolitik eller har vedrørt fysiske eller juridiske personer, som var etableret i Fællesskabet, er de imidlertid også blevet vedtaget på grundlag af EF-traktatens artikel 235. Dette var således tilfældet for Rådets forordning (EØF) nr. 3541/92 af 7. december 1992 om forbud mod at indfri irakiske fordringer i forbindelse med kontrakter og transaktioner, der er omfattet af De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 661 (1990) og dermed forbundne resolutioner (EFT L 361, s. 1),

i henhold til hvis artikel 2, »[d]et er forbudt at indfri eller at tage skridt til at indfri enhver fordring, der fremsættes af [...] enhver fysisk eller juridisk person, som direkte eller indirekte handler på vegne af eller til fordel for en eller flere fysiske eller juridiske personer i Irak«.

- 74 Som svar på de samme skriftlige spørgsmål fra Retten har Kommissionen gjort gældende, at gennemførelsen af de af Sikkerhedsrådet foreskrevne sanktioner helt eller delvis kan være omfattet af EF-traktatens anvendelsesområde og enten henføres til den fælles handelspolitik eller det indre marked.
- 75 Kommissionen har med henvisning til fjerde betragtning til den anfægtede forordning anført, at de omhandlede foranstaltninger i det foreliggende tilfælde var nødvendige for at sikre en ensartet anvendelse og fortolkning af de restriktioner for de frie kapitalbevægelser, som blev iværksat i overensstemmelse med de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner, på en sådan måde, at kapitalens frie bevægelighed inden for Fællesskabet blev bevaret, og konkurrenceforvriddning blev undgået.
- 76 Herudover er det Kommissionens opfattelse, at forsvaret af international sikkerhed, såvel uden for som inden for Unionen, bør anses for at falde inden for den generelle ramme, der følger af EF-traktatens bestemmelser. Kommissionen har herved dels henvist til artikel 3 EU og 11 EU, dels til EF-traktatens præambel, i hvilken de kontraherende parter har bekræftet »den solidaritet, der knytter Europa og de oversøiske lande sammen [...] i overensstemmelse med grund sætningerne i De Forenede Nationers pagt«, og har erklæret at have sat sig for at »bevare og styrke freden og friheden«. Kommissionen har heraf udledt et »alment formål for Fællesskabet om at forsvare fred og sikkerhed«, som artikel 60 EF og 301 EF specifikt grunder sig på, samtidig med at de er specifikke udtryk for Fællesskabets kompetence med hensyn til regulering af interne og eksterne kapitalbevægelser.

- 77 Da bestemmelserne i EF-traktatens afsnit III, kapitel 4, om kapitalbevægelser ikke giver Fællesskabet nogen specifik beføjelse, er artikel 308 EF i det foreliggende tilfælde blevet anvendt som en supplerende hjemmel for at sikre, at Fællesskabet kunne foreskrive de omhandlede restriktioner, også mod enkeltpersoner, i overensstemmelse med den af Rådet vedtagne fælles holdning.
- 78 Under retsmødet beskrev Det Forenede Kongerige det fællesskabsmål, som tilsigtedes med vedtagelsen af den anfægtede forordning som værende en ensartet gennemførelse inden for Fællesskabet af de forpligtelser med hensyn til restriktioner for kapitalbevægelser, som Sikkerhedsrådet har pålagt medlemsstaterne.
- 79 Det Forenede Kongerige har understreget, at oprettelse af et indre marked på området for kapitalbevægelser er et af de mål for Fællesskabet, som er opstillet i artikel 3 EF. Ifølge Det Forenede Kongerige udgør en ensartet gennemførelse af alle restriktioner for frie kapitalbevægelser på markedet et væsentligt aspekt ved oprettelsen af et indre marked.
- 80 Hvis gennemførelsen af de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner derimod ikke var blevet genstand for foranstaltninger vedtaget på fællesskabsplan, ville dette ifølge Det Forenede Kongerige have skabt en risiko for, at indefrysningen af midler gennemførtes forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat. Hvis medlemsstaterne havde gennemført disse resolutioner hver for sig, ville der uundgåeligt være forekommet forskellige fortolkninger med hensyn til rækkevidden af medlemsstaternes forpligtelser, som ville have skabt forskelle mellem medlemsstaterne på området for de frie kapitalbevægelser, hvilket ville have medført en risiko for konkurrenceforvridning.
- 81 Det Forenede Kongerige har desuden gjort gældende, at foranstaltninger med henblik på indefrysning af enkeltpersoners midler for at afbryde de økonomiske forbindelser med internationale terrororganisationer, frem for med tredjelande ikke kan anses for at udvide »Fællesskabets kompetenceområde ud over den generelle

ramme, der følger af traktatbestemmelserne som helhed«, som anført i den i præmis 64 ovenfor nævnte udtalelse 2/94. I overensstemmelse med traktaten har Fællesskabet kompetence til at vedtage foranstaltninger til regulering af kapitalbevægelser og herved træffe foranstaltninger over for enkeltpersoner. Derfor kan foranstaltninger, som er bestemt til at regulere bevægelser af enkeltpersoners kapital for at afbryde de økonomiske forbindelser med internationale terrororganisationer, uagtet at de henhører under et område, for hvilket EF-traktaten ikke har givet institutionerne særlige beføjelser, og uagtet at foranstaltningerne kræver, at artikel 308 EF tages i anvendelse, ikke anses for at gå ud over traktatens generelle ramme.

82 Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at anvendelsen af artikel 308 EF under de i sagen foreliggende omstændigheder ikke adskiller sig fra den anvendelse af bestemmelsen, som har fundet sted i nogle situationer, bl. a. på det socialpolitiske område, hvor denne artikel er blevet brugt til at nå andre af Fællesskabets mål, når traktaten ikke indeholder en præcis hjemmel (jf. præmis 71 ovenfor).

83 Under retsmødet gjorde sagsøgeren indsigelse mod Rådets kompetence til at vedtage den anfægtede forordning på grundlag af artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF.

84 For det første kan artikel 60 EF og 301 EF ifølge sagsøgeren ikke anvendes i det foreliggende tilfælde, eftersom det i den anfægtede forordning bestemmes, at der skal vedtages foranstaltninger over for enkeltpersoner og ikke over for tredjelande.

85 For det andet kan heller ikke artikel 308 EF anvendes, eftersom den anfægtede forordning ikke har til formål at virkeliggøre nogen af EF-traktatens mål, men udelukkende at virkeliggøre mål på området for den fælles udenrigs- og

sikkerhedspolitik, som henhører under EU-traktaten. Nærmere bestemt har indefrysningen af de berørte personers midler ikke nogen reel og faktisk sammenhæng med målet om »bl.a. at undgå konkurrenceforvridning«, som der henvises til i fjerde betragtning til den anfægtede forordning (Domstolens dom af 5.10.2000, sag C-376/98, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 8419, præmis 84 og 85).

- 86 I denne forbindelse har sagsøgeren nærmere gjort gældende, at det ikke er tilstrækkeligt, at en foranstaltning har til formål at virkeliggøre et af EU-traktatens mål, for at den kan vedtages af Fællesskabet på grundlag af artikel 308 EF. I den i præmis 64 ovenfor nævnte udtalelse 2/94 fastslog Domstolen således, at denne bestemmelse ikke gav adgang for Fællesskabet til at tiltræde den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«), selv om målet om overholdelse af menneskerettighederne nævnes udtrykkeligt i EU-traktaten. Sagsøgeren har derfor opfordret Retten til at forkaste den vide fortolkning af artikel 308 EF, som Rådet og Kommissionen har anlagt, og som ifølge sagsøgeren indebærer, at denne bestemmelse får en potentielt ubegrænset rækkevidde.

Retten bemærkninger

- 87 Til forskel fra forordning nr. 467/2001 har den anfægtede forordning ikke alene artikel 60 EF og artikel 301 EF som hjemmel, men også artikel 308 EF. Den afspejler herved den udvikling i den internationale situation, som de sanktioner, som Sikkerhedsrådet har foreskrevet, og Fællesskabet har gennemført, løbende er indgået i.
- 88 Sikkerhedsrådets resolution 1333 (2000), som blev vedtaget inden for rammerne af de aktioner, der blev iværksat med henblik på bekæmpelsen af international terrorisme, og blev anset for afgørende for bevarelse af freden og styrkelse af den internationale sikkerhed (jf. dens syvende betragtning), var ikke desto mindre rettet specifikt mod Talibanstyret, som på daværende tidspunkt kontrollerede størstedelen af det afghanske område og gav ophold og bistand til Usama bin Laden og personer med tilknytning til ham.

- 89 Det er netop denne udtrykkelige forbindelse med et tredjelands område og styre, som har ført Rådet til den opfattelse, at forordning nr. 467/2001 kunne have hjemmel i artikel 60 EF og artikel 301 EF. Denne opfattelse skal tiltrædes, fordi intet i ordlyden af disse bestemmelser giver grundlag for at udelukke, at der kan vedtages restriktive foranstaltninger direkte mod enkeltpersoner eller organisationer, for så vidt som sådanne foranstaltninger faktisk har til formål helt eller delvis at indskrænke de økonomiske forbindelser med et eller flere tredjelande.
- 90 Som Rådet med rette har fremhævet, henhørte foranstaltningerne i henhold til forordning nr. 467/2001 under de såkaldte »intelligente sanktioner« (smart sanctions), som er fremkommet i FN's praksis i løbet af 1990'erne. Sådanne sanktioner erstatter de klassiske foranstaltninger i form af generel handelsembargo mod et land med mere målrettede og selektive foranstaltninger, således at civilbefolkningens lidelser i det pågældende land begrænses, samtidig med at det pågældende styre og dets ledere pålægges regulære sanktioner. Fællesskabsinstitutionernes praksis har udviklet sig i samme retning, og Rådet har løbende anset artikel 60 EF og 301 EF for at bemyndige det til at træffe restriktive foranstaltninger mod enheder eller personer, som fysisk kontrollerer en del af et tredjelands område, og mod enheder eller personer, der reelt kontrollerer regeringsapparatet i et tredjeland, samt mod personer og enheder, der har tilknytning til sidstnævnte og giver dem økonomisk støtte.
- 91 Denne fortolkning, som ikke er i modstrid med ordlyden af artikel 60 EF og 301 EF, er begrundet i såvel effektivitetshensyn som humanitære hensyn.
- 92 Sikkerhedsrådets resolution 1390 (2002) blev imidlertid vedtaget den 16. januar 2002, efter Talibanstyrets sammenbrud som følge af den internationale koalitions væbnede intervention i Afghanistan, som blev iværksat i oktober 2001. Følgelig var den, selv om den stadig udtrykkeligt var rettet mod Taliban, ikke længere rettet mod

deres faldne styre, men snarere direkte mod Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen samt personer og enheder med tilknytning hertil.

- 93 Fraværet af enhver form for forbindelse mellem sanktionerne i medfør af denne resolution og et tredjeland område eller styre, som allerede omtales i punkt 2 i begrundelserne til forslaget til Rådets forordning, som Kommissionen fremsatte den 6. marts 2002, som lå til grund for den anfægtede forordning (dok. KOM(2002) 117 endelig), blev udtrykkeligt vedgået af Rådet under retsmødet, i hvert fald for så vidt angår personer og enheder, som ikke befandt sig i Afghanistan på daværende tidspunkt.
- 94 I mangel af en sådan forbindelse var Rådet og Kommissionen af den opfattelse, at artikel 60 EF og artikel 301 EF ikke i sig selv udgjorde en tilstrækkelig hjemmel til at vedtage den anfægtede forordning. Denne opfattelse skal tiltrædes.
- 95 Artikel 60, stk. 1, EF bestemmer således, at Rådet efter fremgangsmåden i artikel 301 EF »over for de berørte tredjelands« kan træffe de nødvendige hasteforanstaltninger med hensyn til kapitalbevægelser og betalinger. Artikel 301 EF forudsætter udtrykkeligt muligheden for en handling fra Fællesskabets side for helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske forbindelser »med et eller flere tredjelands«.
- 96 Endvidere giver den omstændighed, at der efter disse bestemmelser kan vedtages »intelligente sanktioner« ikke blot mod et tredjeland som sådant, men også mod lederne af et tredjeland og enkeltpersoner og enheder, som har tilknytning til disse ledere eller kontrolleres direkte eller indirekte af dem (jf. præmis 89-91 ovenfor), ikke grundlag for at antage, at sådanne enkeltpersoner og enheder stadig kan være

omfattet, når det pågældende tredjelands styre er forsvundet. I en sådan situation eksisterer der således ikke længere nogen tilstrækkelig forbindelse mellem disse enkeltpersoner eller enheder og et tredjeland.

- 97 Det følger heraf, at artikel 60 EF og 301 EF under alle omstændigheder ikke i sig selv udgjorde en tilstrækkelig hjemmel for den anfægtede forordning.
- 98 Herudover var det — i modsætning til det synspunkt, som Kommissionen gav udtryk for i begrundelserne for det forslag til rådsforordning, som lå til grund for den anfægtede forordning (jf. præmis 93 ovenfor) — Rådets opfattelse, at artikel 308 EF heller ikke i sig selv udgjorde en tilstrækkelig hjemmel for vedtagelsen af den omhandlede forordning. Denne opfattelse skal ligeledes tiltrædes.
- 99 I denne henseende henvises der til, at det ifølge retspraksis (Domstolens dom af 26.3.1987, sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1493, præmis 13) fremgår af selve ordlyden af artikel 308 EF, at denne artikel kun kan være hjemmel for en retsakt, hvis ingen anden traktatbestemmelse giver fællesskabsinstitutionerne den fornødne kompetence til at udstede den pågældende retsakt. I en sådan situation giver artikel 308 EF institutionerne mulighed for at handle med henblik på at virkeliggøre et af Fællesskabets mål, uanset at der ikke findes en bestemmelse, som giver dem den nødvendige kompetence til at gøre det.
- 100 Med hensyn til den første betingelse for, at artikel 308 EF kan finde anvendelse, er det ubestridt, at EF-traktaten ikke indeholder nogen bestemmelse om foranstaltninger af den art, som er foreskrevet i den anfægtede forordning, med henblik på bekæmpelse af international terrorisme og nærmere bestemt pålæggelse af økonomiske og finansielle sanktioner som indefrysning af midler over for enkeltpersoner og enheder, der mistænkes for at bidrage til finansiering heraf, uden at der fastslås nogen forbindelse med et tredjelands område eller styre. Denne første betingelse er således opfyldt i det foreliggende tilfælde.

- 101 Med hensyn til den anden betingelse for, at artikel 308 EF kan finde anvendelse i henhold til den i præmis 99 ovenfor nævnte retspraksis, er det nødvendigt, for at den kan anses for opfyldt i det foreliggende tilfælde, at kampen mod international terrorisme og nærmere bestemt pålæggelse af økonomiske og finansielle sanktioner som indefrysning af midler over for enkeltpersoner og enheder, der mistænkes for at bidrage til finansiering heraf, kan henføres til et af de mål, som tillægges Fællesskabet ved traktaten.
- 102 I det foreliggende tilfælde er den anfægtede forordnings præambel særdeles lakonisk med hensyn til dette spørgsmål. Rådet har blot, i fjerde betragtning til denne forordning, erklæret, at de i henhold til resolution 1390 (2002) og fælles holdning 2002/402 krævede foranstaltninger »enhører under traktatens anvendelsesområde«, og at der måtte vedtages en fællesskabslovgivning »for bl.a. at undgå konkurrenceforvridning«.
- 103 Med hensyn til den cirkelslutning, hvorefter de omhandlede foranstaltninger »enhører under traktatens anvendelsesområde«, skal det derimod indledningsvis fastslås, at ingen af traktatens mål, således som de udtrykkeligt er opstillet i artikel 2 EF og 3 EF, forekommer at kunne virkeliggøres ved de omhandlede foranstaltninger.
- 104 Særligt kan de i den anfægtede forordning foreskrevne foranstaltninger — til forskel fra foranstaltningerne i henhold til forordning nr. 3541/92 over for visse fysiske eller juridiske personer, som er etableret i Fællesskabet, som Rådet har påberåbt sig til støtte for sin opfattelse (jf. præmis 73 ovenfor) — ikke støttes på målet om indførelse af en fælles handelspolitik [artikel 3, stk. 1, litra b), EF], inden for hvis rammer det er blevet fastslået, at Fællesskabet i medfør af artikel 133 EF var beføjet til at træffe foranstaltninger i form af handelsembargo, eftersom den foreliggende sag ikke vedrører Fællesskabets handelsforbindelser med et tredjeland.

- 105 Med hensyn til målet om at gennemføre en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for det indre marked ikke fordrejes [artikel 3, stk. 1, litra g), EF], virker den påståede risiko for konkurrenceforvridning, som den anfægtede forordning ifølge sin præambel har til formål at undgå, ikke overbevisende.
- 106 EF-traktatens konkurrenceregler er rettet mod virksomheder og mod medlemsstaterne, når disse bryder med princippet om lige konkurrencevilkår mellem virksomhederne (jf. med hensyn til artikel 87 Domstolens dom af 2.7.1974, sag 173/73, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 709, præmis 26, og med hensyn til artikel 81 EF Domstolens dom af 12.7.1984, sag 170/83, Hydrotherm, Sml. s. 2999, præmis 11).
- 107 I den foreliggende sag er det imidlertid for det første ikke blevet gjort gældende, at de enkeltpersoner eller enheder, som er omfattet af den anfægtede forordning, er omfattet i egenskab af virksomheder i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i EF-traktatens konkurrenceregler.
- 108 For det andet er der ikke fremkommet nogen forklaring, som gør det muligt at forstå, på hvilken måde konkurrencen mellem virksomhederne kan påvirkes ved, at Fællesskabet eller dets medlemsstater gennemfører visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, som er foreskrevet i Sikkerhedsrådets resolution 1390 (2002).
- 109 Ovenstående betragtninger anfægtes ikke af, at såvel Kommissionen, i sit skriftlige svar på Rettens spørgsmål, som Det Forenede Kongerige, under retsmødet, har konstateret en forbindelse mellem det mål, som er opstillet i artikel 3, stk. 1, litra g), EF, og målet om oprettelse af et indre marked bl.a. ved fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for kapital mellem medlemsstaterne [artikel 3, stk. 1, litra c), EF] (jf. bl.a. præmis 75 og 78-80 ovenfor).

110 I denne forbindelse bemærkes, at Fællesskabet ikke har nogen udtrykkelig kompetence til at foreskrive restriktioner for kapitalbevægelser og betalinger. Derimod kan medlemsstaterne i medfør af artikel 58 EF træffe foranstaltninger med en sådan virkning, for så vidt som dette er og fortsat vil være begrundet af hensyn til virkeliggørelsen af de formål, der er nævnt i artiklen, herunder af hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed (jf. analogt vedrørende artikel 30 EF Domstolens dom af 4.10.1991, sag C-367/89, Richardt, Sml. I, s. 4621, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis). Da begrebet offentlig sikkerhed omfatter såvel statens indre som ydre sikkerhed, har medlemsstaterne således principielt ret til i henhold til artikel 58, stk. 1, litra b), EF at træffe foranstaltninger af den art, som er fastsat i den anfægtede forordning. For så vidt som disse foranstaltninger er i overensstemmelse med artikel 58, stk. 3, EF og ikke er mere vidtgående end nødvendigt af hensyn til gennemførelsen af det tilsigtede mål, er de forenelige med de regler om frie kapitalbevægelser og betalinger og de regler om fri konkurrence, som er indført ved EF-traktaten.

111 Det skal tilføjes, at hvis den blotte konstatering af en risiko for forskelle mellem de nationale lovgivninger samt den abstrakte risiko for hindringer for den frie bevægelighed for kapital eller tænkelige konkurrenceforvridninger som følge heraf var tilstrækkelig til at begrunde valget af artikel 308 EF, sammenholdt med artikel 3, stk. 1, litra c) og g), EF som hjemmel for en forordning, ville ikke blot bestemmelserne i kapitel 3 i afsnit VI i EF-traktaten om tilnærmelse af lovgivningerne miste deres effektive virkning, men domstolsprøvelsen af overholdelsen af hjemmelskravet ville være berøvet enhver virkning. Fællesskabets retsinstanser ville således være forhindret i at udøve den funktion, som de er tillagt ved artikel 220 EF, og som består i at værne om lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaten (jf. i denne retning vedrørende EF-traktatens artikel 100 A, efter ændring nu artikel 95 EF, dommen i sagen Tyskland mod Parlamentet og Rådet, nævnt i præmis 85 ovenfor, præmis 84, 85 og 106-108 og den deri nævnte retspraksis).

112 Under alle omstændigheder giver de oplysninger, som er fremlagt for Retten med henblik på dens bedømmelse, ikke grundlag for at antage, at den anfægtede forordning faktisk bidrager til at forebygge en risiko for hindringer for den frie bevægelighed for kapital eller mærkbare konkurrenceforvridninger.

- 113 Retten finder nærmere bestemt, at det — i modsætning til hvad Kommissionen og Det Forenede Kongerige har gjort gældende — ikke kan tænkes at ville medføre en sandsynlig og alvorlig risiko for, at indefrysningen af midler gennemføres forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat, hvis de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner gennemføres af medlemsstaterne frem for af Fællesskabet. Dels indeholder resolutionerne klare, præcise og detaljerede definitioner og forskrifter, som praktisk taget ikke levner plads til fortolkning. Dels forekommer rækkevidden af de foranstaltninger, som de foreskriver med henblik på deres gennemførelse, ikke at være af et sådant omfang, at der grund til at frygte en sådan risiko.
- 114 Under disse omstændigheder kan de i sagen omhandlede foranstaltninger ikke støttes på det mål, som er opstillet i artikel 3, stk. 1, litra c) og g), EF.
- 115 Herudover er de forskellige eksempler på, at artikel 308 EF er blevet anvendt som supplerende hjemmel, som Rådet har henvist til (jf. præmis 71 og 73 ovenfor), ikke relevante i det foreliggende tilfælde. For det første fremgår det nemlig ikke af disse eksempler, at ikke alle betingelser for at anvende artikel 308 EF, herunder betingelsen om virkeliggørelse af et af Fællesskabets mål, var opfyldt i de omhandlede tilfælde. For det andet har ingen af de i eksemplerne omhandlede retsakter, heller ikke i den sag, der lå til grund for Delbar-dommen, jf. præmis 72 ovenfor, været indbragt for Domstolen til prøvelse i denne henseende. Under alle omstændigheder kan en praksis i Rådet ifølge fast retspraksis ikke ændre traktatens bestemmelser og kan følgelig ikke have en præcedensvirkning, der binder Fællesskabets institutioner med hensyn til valget af den rette hjemmel (Domstolens dom af 23.2.1988, sag 68/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 855, præmis 24, og Domstolens udtalelse 1/94 af 15.11.1994, Sml. I, s. 5267, præmis 52).
- 116 Det følger af det foregående, at kampen mod international terrorisme og nærmere bestemt pålæggelse af økonomiske og finansielle sanktioner som indefrysning af midler over for enkeltpersoner og enheder, der mistænkes for at bidrage til finansiering heraf, ikke kan henføres til nogen af de mål, som tillægges Fællesskabet ved artikel 2 EF og 3 EF.

- 117 Ud over de traktatformål, som er udtrykkeligt fastsat i artikel 2 EF og 3 EF, har Kommissionen tillige i sit skriftlige svar på Rettens spørgsmål påberåbt sig et mere generelt fællesskabsformål, som ifølge Kommissionen begrundede, at artikel 308 EF blev anvendt som hjemmel i det foreliggende tilfælde. Kommissionen har således af EF-traktatens præambel udledt et »alment formål for Fællesskabet om at forsvare [international] fred og sikkerhed« (jf. præmis 76 ovenfor). Denne opfattelse kan ikke tiltrædes.
- 118 I modsætning til hvad Kommissionen har gjort gældende, følger det således på ingen måde af EF-traktatens præambel, at denne forfølger et bredere formål om at forsvare international fred og sikkerhed. Selv om traktaten ubestrideligt har til hovedformål at bringe fortidens konflikter mellem de europæiske folk til ophør ved at skabe en »stadig snævrere sammenslutning« mellem dem, indeholder den ingen henvisning overhovedet til gennemførelsen af en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Denne politik henhører udelukkende under målene i EU-traktaten, der som understreget i dens præambel har til formål at markere en »ny fase i den europæiske integrationsproces, der blev indledt med oprettelsen af De Europæiske Fællesskaber«.
- 119 Selv om det kan lægges til grund, at dette formål med Unionen skal tjene som inspiration for Fællesskabets indsats inden for dets eget kompetenceområde, herunder den fælles handelspolitik, er det imidlertid ikke tilstrækkeligt som grundlag for at træffe foranstaltninger i henhold til artikel 308 EF, især på områder, hvor Fællesskabets beføjelser er begrænsede og udtømmende opregnet i traktaten.
- 120 Endelig forekommer det ikke at være muligt at fortolke artikel 308 EF således, at den giver institutionerne en generel bemyndigelse til at anvende denne bestemmelse som hjemmel til at virkeliggøre et af EU-traktatens formål. Retten finder særligt, at den omstændighed, at Unionen og Fællesskabet består ved siden af hinanden som to integrerede, men separate retsordener, samt den grundlæggende søjleopbygning, som ophavsmændene til de gældende traktater har skabt, hverken giver institutionerne eller medlemsstaterne en bemyndigelse til at anvende »fleksibilitetsklausulen« i artikel 308 EF til at afhjælpe manglen på en beføjelse for Fællesskabet, som er nødvendig for at virkeliggøre et af formålene med Unionen. En anden fortolkning ville i sidste instans føre til, at denne bestemmelse ville kunne anvendes på samtlige

foranstaltninger, der henhører under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og politisamarbejdet og under det retlige samarbejde i kriminalsager (RIA), således at Fællesskabet altid ville være i stand til at handle for at gennemføre målene med disse politikker. Et sådant resultat vil fratage en lang række bestemmelser i EU-traktaten deres anvendelsesområde og vil være inkonsekvent i forhold til indførelsen af særlige instrumenter for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (fælles strategier, fælles aktioner, fælles holdninger) og for politisamarbejdet og det retlige samarbejde i kriminalsager (fælles holdninger, afgørelser, rammeafgørelser).

- 121 Det skal således konkluderes, at artikel 308 EF ikke i sig selv — lige så lidt som artikel 60 EF og 301 EF isoleret betragtet — udgør en tilstrækkelig hjemmel for den anfægtede forordning.
- 122 Såvel i betragtningerne til den anfægtede forordning som i sit skriftlige svar på Rettens spørgsmål har Rådet imidlertid gjort gældende, at artikel 308 EF anvendt i sammenhæng med artikel 60 EF og 301 EF giver det en beføjelse til at vedtage en fællesskabsforordning med henblik på den kamp mod finansieringen af international terrorisme, som føres af Unionen og dens medlemsstater i medfør af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvorved der i dette øjemed pålægges enkeltpersoner økonomiske og finansielle sanktioner, uden at der fastslås nogen forbindelse med et tredjeland område eller styre. Disse betragtninger skal tiltrædes.
- 123 I denne sammenhæng skal der tages hensyn til den forbindelse, som specifikt blev etableret ved Maastricht-ændringen, mellem Fællesskabets handlinger i form af økonomiske sanktioner i henhold til artikel 60 EF og 301 EF og EU-traktatens mål på området for forbindelserne udadtil.
- 124 Det skal således fastslås, at artikel 60 EF og 301 EF er to helt specielle bestemmelser i EF-traktaten, idet det udtrykkeligt fremgår af disse, at en handling fra Fællesskabets side kan vise sig nødvendig for at virkeliggøre, ikke et af Fællesskabets mål, således som de er fastsat i EF-traktaten, men et af de mål, som specifikt er tillagt Unionen i artikel 2 EU, nemlig iværksættelsen af en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

- 125 Inden for rammerne af artikel 60 EF og 301 EF er en handling fra Fællesskabets side således i realiteten en handling fra Unionens side, som iværksættes med fællesskabssøjlen som grundlag, efter at Rådet har vedtaget en fælles holdning eller en fælles handling inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.
- 126 Det bemærkes i denne forbindelse, at Unionen i henhold til artikel 3 EU har en fælles institutionel ramme, som sikrer sammenhæng og kontinuitet i de foranstaltninger, der iværksættes for at nå målene, idet gældende fællesskabsret samtidig overholdes og udbygges. Unionen påser i særdeleshed, at der er sammenhæng i hele Unionens optræden udadtil som led i den fælles politik for udenrigsanliggender, sikkerhed, økonomi og udviklingssamarbejde. Rådet og Kommissionen har ansvaret for at sikre denne sammenhæng. De varetager inden for deres respektive kompetenceområder gennemførelsen af disse politikker.
- 127 Ligesom de beføjelser, som er fastsat ved EF-traktaten, kan vise sig at være utilstrækkelige til, at institutionerne kan handle for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for rammerne af det fælles marked, kan beføjelsen til at iværksætte økonomiske og finansielle sanktioner i medfør af artikel 60 EF og 301 EF, dvs. afbrydelse eller indskrænkning af økonomiske forbindelser med et eller flere tredjelande, herunder med hensyn til kapitalbevægelser og betalinger, vise sig utilstrækkelig til, at institutionerne kan virkeliggøre målet med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der henhører under EU-traktaten, med henblik på hvilket disse bestemmelser specifikt blev indsat i EF-traktaten.
- 128 Det skal således medgives, at i den særlige kontekst, som artikel 60 EF og 301 EF vedrører, er anvendelsen af artikel 308 EF som supplerende hjemmel begrundet, henset til kravet om sammenhæng i artikel 3 EU, når disse bestemmelser ikke giver fællesskabsinstitutionerne den nødvendige kompetence på området for økonomiske og finansielle sanktioner til at handle med henblik på at virkeliggøre det mål, som forfølges af Unionen og dens medlemsstater i medfør af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

- 129 Det er således muligt, at en fælles holdning eller en fælles handling, der vedtages som led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, kræver foranstaltninger fra Fællesskabets side i form af økonomiske og finansielle sanktioner, der er mere vidtgående end de foranstaltninger, som udtrykkeligt er fastsat i artikel 60 EF og 301 EF, og som består i at afbryde eller indskrænke de økonomiske forbindelser med et eller flere tredjelande, herunder med hensyn til kapitalbevægelser og betalinger.
- 130 I et sådant tilfælde gør anvendelsen af artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF i forening som hjemmelsgrundlag det muligt på området for økonomiske og finansielle sanktioner at virkeliggøre et mål, som forfølges af Unionen og dens medlemsstater inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, således som det kommer til udtryk i en fælles holdning eller en fælles handling, uagtet at Fællesskabet ikke udtrykkeligt har hjemmel til at gennemføre økonomiske og finansielle sanktioner mod enkeltpersoner og enheder, som ikke har en tilstrækkelig forbindelse med et bestemt tredjeland.
- 131 I det foreliggende tilfælde henhører kampen mod international terrorisme og finansieringen heraf ubestrideligt under Unionens mål for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, således som de er defineret i artikel 11 EU, selv når den ikke er specifikt rettet mod tredjelande eller deres ledere.
- 132 Det er desuden ubestridt, at fælles holdning 2002/402 blev vedtaget — enstemmigt — af Rådet som et led i denne kamp, og at den foreskriver, at Fællesskabet pålægger enkeltpersoner, som mistænkes for at bidrage til finansieringen af international terrorisme, økonomiske og finansielle sanktioner, uden at der fastslås nogen forbindelse med et tredjelands område eller styre.
- 133 I denne sammenhæng er anvendelsen af artikel 308 EF for at supplere beføjelsen for Fællesskabet til i medfør af artikel 60 EF og 301 EF at gennemføre økonomiske og finansielle sanktioner begrundet i den omstændighed, at staterne — i verden, som den ser ud i dag — ikke længere kan betragtes som den eneste kilde til trusler mod

international fred og sikkerhed. Unionen og dens fællesskabssøjle kan lige så lidt som det internationale samfund forhindres i at tilpasse sig til disse nye trusler ved at pålægge ikke blot tredjelande, men også personer, grupper, virksomheder, eller enheder med tilknytning hertil, som medvirker til at fremme international terroristvirksomhed eller på anden måde er til skade for international fred og sikkerhed, økonomiske eller finansielle sanktioner.

134 Det fremgår således, at Rådet ved i det foreliggende tilfælde at anvende artikel 308 EF som supplerende hjemmel ikke har udvidet Fællesskabets kompetenceområde ud over den generelle ramme, der følger af traktatbestemmelserne som helhed, navnlig de bestemmelser, hvori Fællesskabets opgaver og virke fastlægges.

135 Det er således med rette, at institutionerne og Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at Rådet var beføjet til at vedtage den anfægtede forordning, som iværksætter de i fælles holdning 2002/402 fastsatte økonomiske og finansielle sanktioner inden for Fællesskabet på grundlag af artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF i forening.

3. Om de tre anbringender vedrørende tilsidesættelse af sagsøgerens grundlæggende rettigheder

Parternes argumenter

136 I sin sagsfremstilling har sagsøgeren oplyst, at han er international forretningsmand og saudiarabisk statsborger, og at han har betydelige økonomiske interesser i Den Europæiske Union. Siden forordning nr. 2062/2001– og efterfølgende den anfægtede forordning — trådte i kraft, har hans midler og aktiver i Den Europæiske Union været indefrosset, og han har været ude af stand til at drive sin virksomhed.

Det forhold, at han er blevet optaget på listen i bilag I til den anfægtede forordning, har herudover skadet hans personlige og professionelle omdømme. Sagsøgeren anser sig for at være offer for en graverende fejlagtig retsanvendelse og har erklæret, at han aldrig har været impliceret i terrorvirksomhed og heller ikke i nogen form for økonomisk støtte af sådanne aktiviteter, hverken i forbindelse med Usama bin Laden eller på anden måde.

137 Sagsøgeren har tilføjet, at han tillige er genstand for nationale foranstaltninger, hvorved det er bestemt, at hans midler skal indefrys, i Det Forenede Kongerige, i USA og i Schweiz. Alle disse foranstaltninger har han indbragt for domstolene. Han har bl.a. anlagt sag med påstand om annullation (judicial review) af den indefrysning af hans midler, som den britiske finansminister har truffet beslutning om. Under et forberedende retsmøde inden for rammerne af den nævnte sag har den ret, for hvilken sagen er indbragt, fastslået, at anbringendet om, at foranstaltningen er ulovlig, efter national ret ikke er åbenbart grundløst. Det Forenede Kongeriges regering har imidlertid gjort gældende, at den sag, som sagsøgeren har fremskyndet på nationalt plan, som følge af fællesskabsrettens direkte virkning er uden interesse, medmindre sagsøgeren tillige får medhold med hensyn til den anfægtede forordning. Sagsøgeren har desuden lagt til grund, at de oplysninger, som har dannet grundlag for, at han er blevet optaget på sanktionskomitéens liste, er de samme, som Det Forenede Kongeriges regering har fremlagt under den nævnte nationale retssag.

138 I sine retlige bemærkninger har sagsøgeren indledningsvis fremhævet, at de i medlemsstaternes forfatninger anerkendte og beskyttede grundrettigheder, herunder dem, der er fastsat i EMRK, ifølge retspraksis (Domstolens dom af 14.5.1974, sag 4/73, Nold mod Kommissionen, Sml. s. 491, præmis 13) er en integrerende del af Fællesskabets retsorden.

139 Han har herefter til støtte for sin annullationspåstand gjort tre anbringender gældende, nemlig for det første om tilsidesættelse af retten til kontradiktion, for det andet om tilsidesættelse af den grundlæggende ejendomsret og af proportionalitetsprincippet og for det tredje om tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsprøvelse.

- 140 Ifølge sagsøgeren giver de sikkerhedsrådsresolutioner, som Rådet og Kommissionen har henvist til, ikke disse institutioner en beføjelse til at tilsidesætte disse grundlæggende rettigheder uden at begrunde en sådan tilsidesættelse for Retten ved fremlæggelse af de nødvendige beviser. Som en retsorden, der er uafhængig af De Forenede Nationer og er undergivet egne retsregler, skal Den Europæiske Union ifølge sagsøgeren begrunde de foranstaltninger, som den træffer, med henvisning til sine egne beføjelser og til de forpligtelser, som påhviler den over for de enkeltpersoner, som er omfattet af denne retsorden.
- 141 Hvad nærmere angår den hævdede tilsidesættelse af retten til kontradiktion anerkender sagsøgeren, at den indledende indefrysning af hans midler efter sin karakter ikke skulle varsles i forvejen, inden den blev iværksat.
- 142 Han har imidlertid gjort gældende, at han havde krav på at blive hørt af Rådet og Kommissionen med henblik på at blive fjernet fra listen over personer og enheder, som er omfattet af sanktionerne, i medfør af et almindeligt princip i fællesskabsretten, hvorefter adressaterne for offentlige myndigheders beslutninger, der føleligt berører disse adressaters interesser, i rette tid skal have lejlighed til at fremføre deres synspunkter (Domstolens dom af 23.10.1974, sag 17/74, Transocean Marine Paint mod Kommissionen, Sml. s. 1063, præmis 15). Sagsøgeren har henvist til, at retten til forsvar er et grundlæggende princip, som skal overholdes under procedurer, der kan påvirke den berørte person og være til skade for vedkommende (Domstolens dom af 17.10.1989, sag 85/87, Dow Benelux mod Kommissionen, Sml. s. 3137, og af 27.6.1991, sag C-49/88, Al-Jubail Fertilizer og Saudi Arabian Fertilizer mod Rådet, Sml. I, s. 3187).
- 143 I det foreliggende tilfælde tilsidesætter den anfægtede forordning ifølge sagsøgeren klart disse grundlæggende principper, idet den giver Rådet adgang til på ubestemt tid at indefryse sagsøgerens midler uden at give ham nogen mulighed for at blive hørt med hensyn til, om de påberåbte faktiske omstændigheder er korrekte og relevante, og med hensyn til det bevismateriale, som er brugt imod ham.

- 144 Hvad nærmere angår den hævdede tilsidesættelse af den grundlæggende ejendomsret, således som den er sikret ved artikel 1 i den første tillægsprotokol til EMRK og ved fællesskabsrettens almindelige principper, og den hævdede tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet har sagsøgeren anført, at den anfægtede forordning giver adgang til indefrysning af hans midler alene på grundlag af, at hans navn er optaget på den liste, som sanktionskomitéen har opstillet, uden at fællesskabsinstitutionerne har den mindste beføjelse til at foretage en bedømmelse af det foreliggende bevismateriale og de hensyn, der kan begrunde en sådan foranstaltning, og uden at der er foretaget en afvejning af de foreliggende interesser.
- 145 I replikken har sagsøgeren fremhævet, at de sagsøgte institutioner, således som de selv har erkendt, ikke har foretaget nogen interesseafvejning og ikke har efterprøvet beviserne mod ham. Desuden har de ikke fremlagt nogen belastende beviser for Retten, som dokumenterer, at det, hvis en sådan interesseafvejning var blevet foretaget, ville have været begrundet at indefryse sagsøgerens midler. Under disse omstændigheder har Retten ifølge sagsøgeren ingen mulighed for at bedømme, om den anfægtede forordning begrunder de drastiske foranstaltninger, der er truffet med hensyn til sagsøgerens midler.
- 146 Hvad nærmere angår den hævdede tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsprøvelse har sagsøgeren henvist til, at Domstolen i dom af 15. maj 1986, Johnson (sag 222/84, Sml. s. 1651, præmis 18), har anerkendt, at denne rettighed er et almindeligt fællesskabsretligt princip.
- 147 I det foreliggende tilfælde er der i strid med dette almindelige princip ikke fastsat nogen mulighed for en sådan prøvelse i den anfægtede forordning, herunder en prøvelse af de beviser, som lægges sagsøgeren til last.
- 148 Sagsøgeren har tilføjet, at hvis en sådan prøvelse blev foretaget, ville han kunne godtgøre, at beskyldningerne mod ham er grundløse.

149 Som svar på Rådets argument om, at han blot er undergivet administrative foranstaltninger og ikke nogen form for strafferetlig sanktion eller konfiskation af sine midler, som kan give ham beskyttelse efter EMRK's artikel 6, har sagsøgeren fremhævet, at han er blevet beskyldt for den alvorligste form for kriminalitet, nemlig at være involveret i en terrororganisation, som er ansvarlig for attentaterne den 11. september 2001, at hans omdømme er blevet ødelagt, og at hans midler er blevet indefrosset uden tidsmæssig eller beløbsmæssig begrænsning. Dette er sket i en situation, hvor Rådet for det første ikke har efterprøvet de beviser imod ham, som er tilvejebragt, hvor det for det andet ikke agter at give ham mulighed for at anfægte indefrysningen af hans midler og ikke er i stand til det, og hvor det for det tredje har gjort gældende, at Retten ikke kan træffe foranstaltninger med henblik på at efterprøve, om beslutningen om at indefryse hans midler var korrekt.

150 Ifølge sagsøgeren kan Fællesskabets institutioner ikke unddrage sig deres pligt til at respektere hans grundlæggende rettigheder ved at dække sig ind bag nogle beslutninger, som Sikkerhedsrådet har truffet, så meget desto mindre som disse beslutninger ikke respekterer retten til forsvar. Sagsøgeren har anført, at da der er tale om en fællesskabsforordning, har han krav på en domstolsprøvelse inden for Fællesskabets rammer. Den omstændighed, at Rådet har gjort gældende, at det ikke har nogen skønsbeføjelse på området og er forpligtet til at handle i overensstemmelse med FN's forskrifter, illustrerer netop den mangel, som den anfægtede forordning er behæftet med.

151 I replikken har sagsøgeren tilføjet, at han har forsøgt at tage direkte kontakt til sanktionskomitéen for at få sit navn slettet af den omhandlede liste. Ifølge sagsøgeren fik han det svar, at man ikke tog imod bemærkninger fra enkeltpersoner, og at indsigelser vedrørende sanktioner, som blev truffet på nationalt plan, skulle rettes til den kompetente domstol. Herefter anmodede han det saudiske udenrigsministerium om at hjælpe ham med at gøre sine rettigheder gældende over for sanktionskomitéen. Herudover har sagsøgeren truffet nogle foranstaltninger i USA med henblik på at forsvare sine interesser over for Office of Foreign Assets Control (OFAC). Institutionerne kan således ikke gøre gældende over for ham, at han ikke har truffet alle tænkelige forholdsregler for at få ophævet indefrysningen af sine midler.

152 Endelig er argumentet om, at sagsøgeren har haft adgang til anlægge den nærværende retssag, ikke holdbart, hvis Retten ikke har fuld prøvelsesret i sagen. For at opfylde kravene til en effektiv domstolsprøvelse, bør Retten enten efterprøve rigtigheden af de beviser, som fremlægges for den, eller forkaste den anfægtede forordning med den begrundelse, at den ikke giver hjemmel til en sådan efterprøvelse.

153 Rådet og Kommissionen har principalt, under henvisning til bl.a. artikel 24, stk. 1, og til artikel 25 og 41 samt artikel 48, stk. 2, og til artikel 103 i De Forenede Nationers pagt, for det første gjort gældende, at Fællesskabet i lighed med FN's medlemsstater i henhold til folkeretten er forpligtet til inden for sine kompetenceområder at gennemføre Sikkerhedsrådets resolutioner, herunder resolutioner, som vedtages inden for rammerne af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt. For det andet, at fællesskabsinstitutionernes kompetence på området er bundet, og at disse institutioner ikke råder over nogen selvstændig skønsmargen eller nogen skønsmargen. For det tredje, at de derfor hverken kan ændre indholdet af disse resolutioner eller indføre mekanismer, der kan bevirke en ændring af deres indhold. Endelig for det fjerde, at enhver anden international aftale eller intern retsregel, der kan være til hinder for denne gennemførelse, må lades ude af betragtning.

154 I denne forbindelse har Rådet og Kommissionen anført, at den anfægtede forordning gennemfører Sikkerhedsrådets resolution 1267 (1999), 1333 (2000) og 1390 (2002) i Fællesskabets retsorden. Disse resolutioner er blevet vedtaget i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, i første omgang over for Talibanstyret i Afghanistan og i anden omgang som svar på den terrorvirksomhed, som var forbundet med attentaterne den 11. september 2001 i New York City og i Washington D.C. (USA). Mere præcist ændrede forordning nr. 2062/2001 — efter at sagsøgerens navn den 17. oktober 2001 var blevet tilføjet på den liste, som sanktionskomitéen havde opstillet — listen over personer, hvis midler blev indefrosset på grund af deres forbindelser med Taliban, Usama bin Laden og Al-Qaida-organisationen, således at han i overensstemmelse med artikel 10 i forordning nr. 467/2001 også blev optaget på denne.

- 155 Fællesskabsinstitutionernes mål har således været at gennemføre de forpligtelser, som påhviler Fællesskabets medlemsstater i medfør af artikel 25 i De Forenede Nationers pagt ved en automatisk inkorporering i Fællesskabets retsorden af de lister over enkeltpersoner eller enheder, som Sikkerhedsrådet eller sanktionskomitéen har opstillet, i overensstemmelse med gældende procedurer.
- 156 I denne forbindelse har Rådet og Kommissionen fremhævet, at Fællesskabets medlemsstater i deres egenskab af medlemmer af De Forenede Nationer har accepteret uden forbehold at gennemføre de beslutninger, som Sikkerhedsrådet har truffet på deres vegne ud fra det overordnede hensyn til bevarelse af freden og styrkelse af den internationale sikkerhed (jf. artikel 24, stk. 1, og artikel 25 i De Forenede Nationers pagt). De forpligtelser, som påhviler et medlem af FN i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, går forud for alle andre internationale forpligtelser, som det kan være undergivet. Pagtens artikel 103 tillader således, at enhver anden bestemmelse i folkeretlig traktatret eller sædvaneret kan tilsidesættes med henblik på at gennemføre Sikkerhedsrådets resolutioner, hvorved der skabes en »lovlighedsvirkning«.
- 157 Ifølge institutionerne kan nationale lovgivninger heller ikke hindre gennemførelsesforanstaltninger, som er vedtaget i henhold til De Forenede Nationers pagt. Hvis et medlem af FN havde mulighed for at ændre indholdet af Sikkerhedsrådets resolutioner, ville den ensartede anvendelse heraf, som er uomgængelig for at sikre deres effektivitet, ikke blive opretholdt.
- 158 Selv om Fællesskabet selv ikke er medlem af FN, er det forpligtet til, inden for dets kompetenceområder, at handle på en sådan måde, at de forpligtelser, som påhviler dets medlemsstater som følge af deres tilhørsforhold til De Forenede Nationer, bliver opfyldt. I denne henseende har Kommissionen anført, at Fællesskabet skal udøve sine beføjelser under overholdelse af folkeretten (Domstolens dom af 24.11.1992, sag C-286/90, Poulsen og Diva Navigation, Sml. I, s. 6019, præmis 9, og af 16.6.1998, sag C-162/96, Racke, Sml. I, s. 3655, præmis 45). Rådet og Kommissionen har tillige påberåbt sig Rettens dom af 28. april 1998, Dorsch Consult mod Rådet og Kommissionen (sag T-184/95, Sml. II, s. 667). Selv om denne dom vedrørte iværksættelse af en handelsembargo, som er en foranstaltning i medfør af den fælles

handelspolitik, der efter artikel 133 EF henhører under Fællesskabets enekompetence, er det Rådets og Kommissionens opfattelse, at det princip, som den opstiller, tillige gælder med hensyn til restriktioner for kapitalbevægelser og betalinger, der, som i det foreliggende tilfælde, er vedtaget i medfør af artikel 60 EF og 301 EF.

159 Rådet har generaliseret denne opfattelse, idet det gør gældende, at når Fællesskabet handler for at gennemføre forpligtelser, der påhviler dets medlemsstater som følge af deres tilhørsforhold til De Forenede Nationer — hvad enten det er, fordi medlemsstaterne har overført de nødvendige beføjelser til Fællesskabet, eller fordi de finder, at det er hensigtsmæssigt af politiske grunde, at Fællesskabet griber ind — skal det af praktiske grunde, henset til artikel 48, stk. 2, i De Forenede Nationers pagt, anses for at have den samme stilling som medlemmerne af FN.

160 Fællesskabet havde ifølge Rådet og Kommissionen således ikke mulighed for, uden at tilsidesætte sine og sine medlemsstaters internationale forpligtelser, at fjerne visse enkeltpersoner fra den af sanktionskomitéen opstillede liste, underrette dem i forvejen eller i mangel heraf tillade en procedure for revurdering, hvorefter visse enkeltpersoner kunne være blevet fjernet fra listen. Efter Rådets opfattelse ville dette desuden have været i strid med den gensidige pligt til loyalt samarbejde mellem medlemsstaterne og Fællesskabet, som er fastsat i artikel 10 EF.

161 Rådet har tilføjet, at selv hvis den anfægtede forordning måtte anses for at krænke sagsøgerens grundlæggende rettigheder, udelukker de omstændigheder, hvorunder den blev vedtaget, henset til artikel 48, stk. 2, i De Forenede Nationers pagt enhver uretmæssig handlemåde fra Rådets side. Ifølge denne institution drager Fællesskabet, når det træffer foranstaltninger, hvis formål stemmer overens med dets medlemsstaters ønsker om at opfylde deres forpligtelser i medfør af De Forenede Nationers pagt, nødvendigvis fordel af den beskyttelse, som pagten giver, herunder »lovlighedsvirkningen«. Rådet er af den opfattelse, at denne virkning gælder med hensyn til de grundlæggende rettigheder, der, som fastsat i de relevante folkeretlige instrumenter, i nødtilfælde kan sættes midlertidigt ud af kraft.

162 Under alle omstændigheder er det Rådets opfattelse, at Rettens kompetence i det foreliggende tilfælde bør være begrænset til at efterprøve spørgsmålet om, hvorvidt institutionerne har begået en åbenbar fejl ved at opfylde de i Sikkerhedsrådets resolution 1390 (2002) opstillede forpligtelser. Enhver mere vidtgående kompetenceudøvelse, som svarer til en indirekte og selektiv domstolsprøvelse af de bindende foranstaltninger, som Sikkerhedsrådet har vedtaget i kraft af sin rolle som opretholder af international fred og sikkerhed, vil forårsage betydelige forstyrrelser af Fællesskabets og dets medlemsstaters internationale relationer, vil kunne anfægtes i medfør af artikel 10 EF og vil risikere at undergrave en af grundstenene i den internationale retsorden, som staterne har indført efter 1945. Rådet er af den opfattelse, at foranstaltninger af denne art ikke kan anfægtes på nationalt eller regionalt plan, men udelukkende over for Sikkerhedsrådet selv.

163 Kommissionen finder også, at enhver beslutning om at ophæve eller ændre listen, således som den er blevet vedtaget af Sikkerhedsrådet, vil kunne forstyrre Fællesskabets og dets medlemsstaters internationale forbindelser alvorligt. En sådan situation vil føre til, at Fællesskabet tilsidesætter sin almindelige forpligtelse til at overholde folkeretten, og at medlemsstaterne tilsidesætter deres særlige forpligtelser i henhold til De Forenede Nationers pagt. En sådan situation er ligeledes til skade for den ensartede gennemførelse af af Sikkerhedsrådets beslutninger, som er en *conditio sine qua non* for deres effektivitet. Kommissionen har endvidere bemærket, at princippet om *comitas gentium* kræver, at Fællesskabet gennemfører disse foranstaltninger, for så vidt som de har til formål at beskytte alle stater mod terrorangreb.

164 Dette udelukker ifølge Kommissionen, at Retten efterprøver den anfægtede forordnings forenelighed med de rettigheder, som sagsøgeren har påberåbt sig. Selv i tilfælde af, at disse rettigheder er blevet tilsidesat — hvilket Kommissionen bestrider — vil Fællesskabet være forpligtet til at gennemføre Sikkerhedsrådets resolutioner, og hvis Fællesskabet må afstå fra at handle, vil medlemsstaterne være forpligtede til at gøre det.

- 165 Subsidiært, for det tilfælde at Retten beslutter at iværksætte en fuldstændig efterprøvelse af de tre anbringender, som sagsøgeren har påberåbt sig til støtte for annullationspåstanden, har Rådet og Kommissionen gjort gældende, at den anfægtede forordning ikke krænker de grundlæggende rettigheder og friheder, som hævdes tilsidesat.
- 166 For det første krænker den anfægtede forordning ikke sagsøgerens ret til kontradiktion.
- 167 I det foreliggende tilfælde har fællesskabsinstitutionerne således ingen undersøgelsesbeføjelse, ingen skønsmargen med hensyn til de faktiske omstændigheder og intet frit politisk skøn. De er ganske enkelt forpligtede til at gennemføre de foranstaltninger, som Sikkerhedsrådet vedtager med henblik på at sikre international fred og sikkerhed, uden at være bemyndigede til at tilføje en mekanisme til undersøgelse af disse foranstaltninger. Rådet og Kommissionen er følgelig af den opfattelse, at retten til kontradiktion, som klart skal overholdes inden for rammerne af administrative procedurer, ikke finder anvendelse under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende.
- 168 For det andet krænker de foranstaltninger, som er blevet iværksat ved den anfægtede forordning, hverken proportionalitetsprincippet eller sagsøgerens grundlæggende ejendomsret, eftersom denne ret ikke nyder en absolut beskyttelse, og udøvelsen af den kan underkastes begrænsninger, som er begrundet i almene hensyn.
- 169 I det foreliggende tilfælde kan den almene interesse for Fællesskabet og dets medlemsstater i at opfylde de af Sikkerhedsrådet foreskrevne forpligtelser, således at enkeltpersoners midler ikke kan anvendes til at fremme terrorisme, ikke være mere tydelig. De foranstaltninger, som Fællesskabet har truffet, og som er begrænset til at gennemføre Sikkerhedsrådets bindende beslutninger, er dikteret af betydningen af

dette mål, og de har ikke foretaget en urimelig afvejning af hensynene til den almene interesse og hensynene til beskyttelsen af enkeltpersoners grundlæggende rettigheder. Under disse omstændigheder er det Rådets opfattelse, at de omhandlede foranstaltninger ikke kan betragtes som uhensigtsmæssige eller uforholdsmæssige, selv om de er strenge i forhold til sagsøgeren.

170 For så vidt som sagsøgeren tilsyneladende i realiteten bebrejder fællesskabsinstitutionerne, at de ikke har fastsat en undersøgelsesmekanisme, har Kommissionen henvist til, at disse institutioner blot har sikret gennemførelsen af Sikkerhedsrådets beslutninger uden at være i stand til at ændre dem.

171 For så vidt som sagsøgeren har gjort gældende, at de midler, der er anvendt for at nå målene, er uforholdsmæssige, har Kommissionen anført, at dette anbringende kun kan gøres gældende i forhold til Sikkerhedsrådets beslutninger.

172 For det tredje har Rådet og Kommissionen med hensyn til retten til en effektiv domstolsprøvelse bl.a. gjort gældende, at sagsøgeren har kunnet indbringe nærværende søgsmål for Retten i medfør af artikel 230 EF.

173 Ifølge Rådet er spørgsmålet om, hvilken rækkevidde af domstolsprøvelsen der forekommer begrundet eller hensigtsmæssig i det foreliggende tilfælde, et særskilt spørgsmål, som Retten bør tage stilling til.

174 I denne forbindelse har Rådet gjort gældende, at når Fællesskabet handler uden at udøve nogen skønsom beføjelse på grundlag af en beslutning truffet af et organ, som det internationale samfund har givet betydelige beføjelser med henblik på at

bevare international fred og sikkerhed, vil en fuldstændig domstolsprøvelse risikere at undergrave FN-systemet, således som det blev grundlagt i 1945, den vil kunne tilføje Fællesskabets og medlemsstaternes internationale forbindelser alvorlig skade, og den vil komme i konflikt med Fællesskabets forpligtelse til at overholde folkeretten.

- 175 Rådet og Kommissionen har tillige bemærket, at sagsøgeren, eventuelt repræsenteret af Saudi-Arabien, kan henvende sig til Sikkerhedsrådet eller til sanktionskomitéen enten direkte eller ved Det Forenede Kongeriges finansministeriums mellemkomst for at give sin opfattelse til kende. Ganske vist tager FN som mellemstatslig organisation ikke sagsøgerens bemærkninger som enkeltperson i betragtning. FN kan imidlertid ikke se bort fra sine medlemmers mening. Hvis de saudiske myndigheder er overbeviste om sagsøgerens uskyld, er der således ingen grund til, at der ikke kan tages skridt til, at hans optagelse på sanktionskomitéens liste bliver taget op til fornyet undersøgelse. Sagsøgeren har hverken fremlagt oplysninger om udfaldet af hans henvendelser til dette organ eller om den opfattelse, som han måtte have givet udtryk for, på trods af, at visse af de personer, der er omfattet af sanktionskomitéens liste, har været i stand til at gøre det.

Rettens bemærkninger

Indledende bemærkninger

- 176 Retten kan kun tage stilling til anbringenderne om tilsidesættelse af sagsøgerens grundlæggende rettigheder, for så vidt som de er omfattet af Rettens prøvelsesret, og de — forudsat at de tages til følge — kan medføre, at den anfægtede forordning annulleres.

- 177 Institutionerne og Det Forenede Kongerige gør imidlertid i det væsentlige gældende, at ingen af disse to betingelser er opfyldt i det foreliggende tilfælde på grund af den forrang, som Fællesskabets og dets medlemsstaters forpligtelser i henhold til De Forenede Nationers pagt har frem for enhver anden forpligtelse i medfør af folkeretten, fællesskabsretten eller national ret. En efterprøvelse af disse parters argumenter forekommer således at være en forudsætning for behandlingen af sagsøgerens argumenter.
- 178 I denne henseende finder Retten det hensigtsmæssigt i første række at undersøge forholdet mellem den internationale retsorden, som udgår fra De Forenede Nationer, og national henholdsvis Fællesskabets retsorden, samt i hvilket omfang Fællesskabets og dets medlemsstaters beføjelser er bundet af resolutioner, som Sikkerhedsrådet har vedtaget i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt.
- 179 Denne undersøgelse er således afgørende for rækkevidden af den legalitetsprøvelse — bl.a. i forhold til de grundlæggende rettigheder — som det påhviler Retten at udøve med hensyn til fællesskabsretsakter, hvorved sådanne resolutioner implementeres, og denne undersøgelse skal således foretages i anden række.
- 180 I tredje række skal Retten endelig, for så vidt som den fastslår, at de er omfattet af dens prøvelsesret, og at de kan medføre, at den anfægtede forordning annulleres, tage stilling til de hævdede tilsidesættelser af sagsøgerens grundlæggende rettigheder.

Om forholdet mellem den internationale retsorden, som udgår fra De Forenede Nationer, og national henholdsvis Fællesskabets retsorden

- 181 Det skal fastslås, at forpligtelserne for FN's medlemsstater i medfør af De Forenede Nationers pagt ud fra et folkeretligt synspunkt ubestrideligt går forud for enhver

anden forpligtelse i medfør af intern ret eller folkeretlig traktatret, heri indbefattet — for de staters vedkommende, som er medlemmer af Europarådet — forpligtelser i medfør af EMRK, og — for de staters vedkommende, som tillige er medlemmer af Fællesskabet — forpligtelser i medfør af EF-traktaten.

- 182 Hvad for det første angår forholdet mellem De Forenede Nationers pagt og intern ret i FN's medlemsstater, følger denne forrangsregel af principperne i folkeretlig sædvaneret. I henhold til artikel 27 i Wienerkonventionen om traktatretten, indgået i Wien den 23. maj 1969, som kodificerer disse principper (og som efter sin artikel 5 finder anvendelse »på enhver traktat, som er en international organisations stiftelsesdokument, samt på enhver traktat vedtaget inden for en international organisation«), må en deltager ikke påberåbe sig bestemmelser i sit interne retssystem til retfærdiggørelse af sin undladelse af at opfylde en traktat.
- 183 Hvad for det andet angår forholdet mellem De Forenede Nationers pagt og folkeretlig sædvaneret er denne forrangsregel udtrykkeligt fastslået i denne pagts artikel 103, der bestemmer, at »[i] tilfælde af konflikt mellem de forpligtelser, der påhviler de Forenede Nationers medlemmer ifølge denne pagt, og deres forpligtelser ifølge enhver anden mellemfolkelig overenskomst går deres forpligtelser ifølge denne pagt forud for de sidstnævnte«. I overensstemmelse med artikel 30 i Wienerkonventionen om traktatretten og i modsætning til de regler, der normalt gælder, når der er tale om flere på hinanden følgende traktater, gælder denne forrangsregel for såvel traktater, der er tidligere, som traktater, der er senere i forhold til De Forenede Nationers pagt. Ifølge Den Internationale Domstol er alle regionale, bilaterale og selv multilaterale overenskomster, som parterne måtte have indgået, altid undergivet bestemmelserne i artikel 103 i De Forenede Nationers pagt (dom af 26.11.1984 om militære og paramilitære aktiviteter i og imod Nicaragua (Nicaragua mod Amerikas Forenede Stater), *ICJ Reports* 1984, s. 392, præmis 107).
- 184 Denne forrang gælder, i overensstemmelse med artikel 25 i De Forenede Nationers pagt, hvorefter medlemmerne af FN er forpligtede til at anerkende og udføre Sikkerhedsrådets beslutninger, også for beslutninger, som er indeholdt i en

sikkerhedsrådsresolution. Ifølge Den Internationale Domstol og i overensstemmelse med pagtens artikel 103 går deltagernes forpligtelser i denne henseende forud for deres forpligtelser ifølge enhver anden international aftale (kendelse af 14.4.1992 (foreløbige forholdsregler) om spørgsmål om fortolkning og anvendelse af Montreal-konventionen af 1971 som følge af flyulykken ved Lockerbie (Libysk Arabisk Jamahiriya mod Amerikas Forenede Stater), *ICJ Reports* 1992, s. 16, præmis 42, og kendelse af 14.4.1992 (foreløbige forholdsregler) om spørgsmål om fortolkning og anvendelse af Montreal-konventionen af 1971 som følge af flyulykken ved Lockerbie (Libysk Arabisk Jamahiriya mod Det Forenede Kongerige), *ICJ Reports* 1992, s. 113, præmis 39).

185 Hvad nærmere angår forholdet mellem forpligtelserne for Fællesskabets medlemsstater i medfør af De Forenede Nationers pagt og deres forpligtelser i medfør af fællesskabsretten skal det tilføjes, at det af artikel 307 EF fremgår, at »[d]e rettigheder og forpligtelser, der følger af konventioner, som før den 1. januar 1958 eller før tiltrædelsesdatoen for tiltrædende medlemsstaters vedkommende er indgået mellem på den ene side en eller flere medlemsstater og på den anden side et eller flere tredjelande, [...] ikke [berøres] af bestemmelserne i denne traktat«.

186 Ifølge Domstolens faste praksis er formålet med denne bestemmelse, i overensstemmelse med folkerettens principper, at præcisere, at EF-traktatens anvendelse ikke berører den pågældende medlemsstats forpligtelse til at respektere tredjelandes rettigheder, som følger af en tidligere konvention, og at overholde sine deraf følgende forpligtelser (Domstolens dom af 28.3.1995, sag C-324/93, *Evans Medical og Macfarlan Smith*, Sml. I, s. 563, præmis 27; jf. tillige Domstolens dom af 27.2.1962, sag 10/61, *Kommissionen mod Italien*, Sml. 1954-1964, s. 287, org.ref.: Rec. s. 1, af 2.8.1993, sag C-158/91, *Levy*, Sml. I, s. 4287, og af 14.1.1997, sag C-124/95, *Centro-Com*, Sml. I, s. 81, præmis 56).

187 Fem af de seks stater, der undertegnede traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, som blev undertegnet i Rom den 25. marts 1957, var allerede medlemmer af FN den 1. januar 1958. Den Tyske Forbundsrepublik blev ganske vist først formelt optaget som medlem af FN den 18. september 1973, men dens forpligtelse til at overholde de forpligtelser, der følger af De Forenede Nationers

pagt, går også forud for den 1. januar 1958, således som det fremgår af bl.a. slutakten fra den konference, som fandt sted i London fra den 28. september til den 3. oktober 1954 (den såkaldte »ni-magtskonference«) og Parisaftalerne af 23. oktober 1954. Endvidere var alle de stater, som efterfølgende er tiltrådt Fællesskabet, medlemmer af FN forud for tiltrædelsen.

188 Herudover blev artikel 224 i traktaten til oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (nu artikel 297 EF) specifikt indsat i denne traktat med henblik på at overholde den ovenfor definerede forrangsregel. Ifølge denne bestemmelse »[rådfører medlemsstaterne] sig med hinanden med henblik på i fællesskab at træffe de bestemmelser, der er nødvendige for at undgå, at fællesmarkedets funktion påvirkes af de foranstaltninger, som en medlemsstat kan føle sig foranlediget til at træffe [...] for at opfylde de forpligtelser, som den har indgået med henblik på bevarelse af freden og den internationale sikkerhed«.

189 De resolutioner, som Sikkerhedsrådet har vedtaget i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, har bindende virkning for alle Fællesskabets medlemsstater, der således i egenskab heraf skal træffe enhver foranstaltning, der er nødvendig for at sikre deres gennemførelse (generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse forud for Domstolens dom af 30.7.1996, sag C-84/95, Bosphorus, Sml. I, s. 3953, på s. 3956, punkt 2, og forud for Domstolens dom af 27.2.1997, sag C-177/95, Ebony Maritime og Loten Navigation, Sml. I, s. 1111, på s. 1115, punkt 27).

190 Det fremgår ligeledes af det foregående, at medlemsstaterne såvel i henhold til den almindelige folkerets regler som i henhold til traktatens særlige bestemmelser har mulighed for og endog er forpligtede til at undlade at anvende enhver fællesskabsretlig bestemmelse, om det så er en primærretlig bestemmelse eller et almindeligt fællesskabsretligt princip, som er til hinder for, at deres forpligtelser i medfør af De Forenede Nationers pagt opfyldes korrekt.

- 191 I Centro-Com-dommen, jf. præmis 186 ovenfor, fastslog Domstolen således specifikt, at nationale foranstaltninger, der er i strid med EF-traktatens artikel 113, kan være begrundet ifølge EF-traktatens artikel 234 (efter ændring nu artikel 307 EF), hvis de forekommer nødvendige for at sikre, at den pågældende medlemsstat opfylder forpligtelser i medfør af De Forenede Nationers pagt eller en resolution vedtaget af Sikkerhedsrådet.
- 192 Derimod fremgår det af retspraksis (jf. dommen i sagen Dorsch Consult mod Rådet og Kommissionen, præmis 74), at Fællesskabet som sådant — til forskel fra dets medlemsstater — ikke er direkte bundet af De Forenede Nationers pagt, og at det følgelig ikke i medfør af den almindelige folkeret er forpligtet til at anerkende og udføre Sikkerhedsrådets resolutioner i overensstemmelse med pagtens artikel 25. Årsagen hertil er, at Fællesskabet hverken er medlem af FN eller adressat for Sikkerhedsrådets resolutioner eller indtræder i dets medlemsstaters rettigheder og forpligtelser i folkeretlig forstand.
- 193 Under disse omstændigheder bør Fællesskabet anses for at være bundet af de forpligtelser, der følger af De Forenede Nationers pagt — på samme måde som dets medlemsstater er det — i medfør af selve den traktat, hvorved Fællesskabet er oprettet.
- 194 I denne henseende står det fast, at medlemsstaterne, da de indgik traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, var bundet af deres forpligtelser i medfør af De Forenede Nationers pagt.
- 195 De kunne ikke ved indbyrdes at vedtage en retsakt overføre flere beføjelser til Fællesskabet, end de selv havde, eller frigøre sig fra forpligtelser, der bestod i forhold til tredjelande i medfør af De Forenede Nationers pagt (jf. analogt Domstolens dom af 12.12.1972, forenede sager 21/72-24/72, International Fruit Company m.fl., Sml. 1972, s. 295, org.ref.: Rec. s. 1219, herefter »International Fruit-dommen«, præmis 11).

- 196 Tværtimod fremgår deres vilje til at overholde deres forpligtelser i medfør af De Forenede Nationers pagt af reglerne i selve traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og er navnlig kommet til udtryk i dens artikel 224 og 234, stk. 1 (jf. analogt International Fruit-dommen, præmis 12 og 13, og generaladvokat Mayras' forslag til afgørelse forud for denne dom, Sml. 1972, s. 301-307, org.ref.: Rec. s. 1231-1237).
- 197 Selv om den sidstnævnte bestemmelse kun omhandler medlemsstaternes forpligtelser, indebærer den en forpligtelse for Fællesskabets institutioner til ikke at hindre medlemsstaterne i at opfylde deres forpligtelser i medfør af De Forenede Nationers pagt (Domstolens dom af 14.10.1980, sag 812/79, Burgoa, Sml. s. 2787, præmis 9).
- 198 Det skal ligeledes understreges, at i det omfang de nødvendige beføjelser til at opfylde medlemsstaternes forpligtelser i medfør af De Forenede Nationers pagt er blevet overført til Fællesskabet, har medlemsstaterne i henhold til folkeretten forpligtet sig til, at Fællesskabet selv udøver disse beføjelser i dette øjemed.
- 199 I denne sammenhæng skal der dels henvises til, at i medfør af artikel 48, stk. 2, i De Forenede Nationers pagt skal Sikkerhedsrådets beslutninger gennemføres af medlemmerne af de Forenede Nationer »direkte og ved skridt foretaget af dem i de pågældende mellemfolkelige institutioner, af hvilke de er medlemmer«, og dels at Fællesskabets beføjelser ifølge retspraksis (Poulsen og Diva Navigation-dommen, præmis 9, og Racke-dommen, præmis 45; jf. tillige Domstolens dom af 4.12.1974, sag 41/74, Van Duyn, Sml. s. 1337, præmis 22) skal udøves under overholdelse af folkeretten, og at fællesskabsretten derfor skal fortolkes og dens anvendelsesområde afgrænses i lyset af de relevante internationale regler.
- 200 Ved at overdrage disse beføjelser til Fællesskabet gav medlemsstaterne udtryk for deres vilje til at binde det til de af dem indgæede forpligtelser i medfør af De Forenede Nationers pagt (jf. analogt International Fruit-dommen, præmis 15).

- 201 Siden traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab trådte i kraft, er den kompetenceoverførsel, der har fundet sted i retsforholdet mellem medlemsstaterne og Fællesskabet, blevet konkretiseret på forskellig måde i forbindelse med gennemførelsen af deres forpligtelser i medfør af de Forenede Nationers pagt (jf. analogt International Fruit-dommen, præmis 16).
- 202 Således er EF-traktatens artikel 228 A (nu artikel 301 EF) blevet indsat i traktaten ved traktaten om Den Europæiske Union for at give et særligt grundlag for økonomiske sanktioner, som Fællesskabet, der er enekompetent på området for den fælles handelspolitik, kan se sig foranlediget til at gennemføre over for tredjelande af politiske hensyn, som er fastlagt af dets medlemsstater inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, oftest i medfør af en sikkerhedsrådsresolution, der pålægger dem at vedtage sådanne sanktioner.
- 203 Det ses således, 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 (jf. analogt med hensyn til spørgsmålet, om Fællesskabet er bundet af Den Almindelige Overenskomst om Told og Udenrigshandel (GATT) af 1947, International Fruit-dommen, præmis 18; jf. tillige for så vidt som det heri fastslås, at Fællesskabet udøver en bunden beføjelse, når den gennemfører en handelsembargo, som er vedtaget ved en sikkerhedsrådsresolution, dommen i sagen Dorsch Consult mod Rådet og Kommissionen, præmis 74).
- 204 Ifølge dette ræsonnement skal det dels tages i betragtning, at Fællesskabet hverken kan tilsidesætte de forpligtelser, der påhviler dets medlemsstater i medfør af De Forenede Nationers pagt, eller hindre deres gennemførelse, og dels, 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 disse forpligtelser.

- 205 I det foreliggende tilfælde har Rådet i fælles holdning 2002/402, som blev vedtaget i henhold til bestemmelserne i EU-traktatens afsnit V, fastslået, at en handling fra Fællesskabets side — inden for grænserne af de beføjelser, som det er blevet tildelt ved EF-traktaten — var nødvendig for at gennemføre visse restriktive foranstaltninger over for Usama bin Laden, medlemmer af Al-Qaida-organisationen samt Taliban og andre personer, grupper, virksomheder og enheder med tilknytning til disse i overensstemmelse med Sikkerhedsrådets resolution 1267 (1999), 1333 (2000) og 1390 (2002).
- 206 Fællesskabet har iværksat disse foranstaltninger ved at vedtage den anfægtede forordning. Som det allerede er blevet fastslået i præmis 135 ovenfor, var det beføjet til at vedtage denne retsakt på grundlag af artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF.
- 207 De argumenter, som institutionerne har fremsat, og som er gengivet i præmis 153 ovenfor, skal således tages til følge med det forbehold, at det ikke som anført af disse parter er i medfør af den almindelige folkeret, men i medfør af EF-traktaten selv, at Fællesskabet var forpligtet til at give de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner retsvirkning inden for sit kompetenceområde.
- 208 Derimod skal sagsøgerens argumentation på grundlag af den opfattelse, at Fællesskabets retsorden er en retsorden, der er uafhængig af De Forenede Nationer og er undergivet egne retsregler, ikke tages til følge.

Om rækkevidden af den legalitetsprøvelse, som det påhviler Retten at udøve

- 209 Indledningsvis bemærkes, at Det Europæiske Fællesskab er et retsfællesskab, idet både dets medlemsstater og dets institutioner er undergivet kontrol med, at deres retsakter er forenelige med Fællesskabets forfatningsmæssige grundlag, som er

traktaten, og at der ved denne traktat er indført et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, hvormed Domstolen skal kunne kontrollere lovligheden af institutionernes retsakter (Domstolens dom af 23.4.1986, sag 294/83, *Les Verts* mod Parlamentet, Sml. s. 1339, præmis 23, af 22.10.1987, sag 314/85, *Foto-Frost*, Sml. s. 4199, præmis 16, og af 23.3.1993, sag C-314/91, *Weber* mod Parlamentet, Sml. I, s. 1093, præmis 8, *Retten* dom af 2.10.2001, forenede sager T-222/99, T-327/99 og T-329/99, *Martinez m.fl.* mod Parlamentet, Sml. II, s. 2823, præmis 48; jf. ligeledes Domstolens udtalelse 1/91 af 14.12.1991, Sml. I, s. 6079, præmis 21).

210 Som Domstolen gentagne gange har fastslået (*Johnston-dommen*, jf. præmis 146 ovenfor, præmis 18; jf. tillige Domstolens dom af 3.12.1992, sag C-97/91, *Oleificio Borelli* mod Kommissionen, Sml. I, s. 6313, præmis 14, af 11.1.2001, sag C-1/99, *Kofisa Italia*, Sml. I, s. 207, præmis 46, af 27.11.2001, sag C-424/99 *Kommissionen* mod *Østrig*, Sml. I, s. 9285, præmis 45, og af 25.7.2002, sag C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores* mod Rådet, Sml. I, s. 6677, præmis 39), er »[domstolsprøvelsen] udtryk for et almindeligt retsprincip, der ligger til grund for medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner, [og som] endvidere [har] fundet udtryk i artiklerne 6 og 13 i [EMRK]«.

211 I det foreliggende tilfælde finder dette princip udtryk i den ret, som er givet sagsøgeren ved artikel 230, stk. 4, EF, til at forelægge spørgsmålet om lovligheden af den anfægtede forordning for Retten for så vidt som forordningen berører ham umiddelbart og individuelt, og til støtte herfor at påberåbe sig ethvert anbringende om inkompetence, væsentlige formelle mangler, overtrædelse af EF-traktaten eller af retsregler vedrørende dens gennemførelse samt om magtfordrejning.

212 Det spørgsmål, som opstår i den foreliggende sag, er imidlertid, om der findes strukturelle grænser i medfør af i den almindelige folkeret eller i EF-traktaten selv for den domstolsprøvelse, som Retten kan udøve med hensyn til denne forordning.

- 213 Der skal således mindes om, at den anfægtede forordning, som blev vedtaget under henvisning til fælles holdning 2002/402, udgør 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 Usama bin Laden, medlemmer af Al-Qaida-organisationen samt Taliban og andre personer, grupper, virksomheder og enheder med tilknytning til disse, 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 denne forordning henvises der udtrykkeligt til resolution 1267 (1999), 1333 (2000) og 1390 (2002).
- 214 I denne sammenhæng har institutionerne, som de med rette har gjort gældende, handlet i medfør af en bunden kompetence, således at de ikke rådede over nogen selvstændig skønsmargen. De kunne nærmere bestemt hverken direkte ændre indholdet af de omhandlede resolutioner eller indføre en mekanisme, der kunne føre til en sådan ændring.
- 215 Enhver efterprøvelse af den anfægtede forordnings materielle lovlighed, bl.a. henset til fællesskabsrettens bestemmelser eller almindelige principper vedrørende beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, indebærer således, at Retten indirekte efterprøver lovligheden af de nævnte resolutioner. I den situation, som der her skal tages stilling til, skal kilden til den ulovlighed, som sagsøgeren har gjort gældende, ikke søges i vedtagelsen af den anfægtede forordning, men i de sikkerhedsrådsresolutioner, hvorved sanktionerne blev foreskrevet (jf. analogt dommen i sagen Dorsch Consult mod Rådet og Kommissionen, præmis 74).
- 216 Hvis Retten nærmere bestemt i overensstemmelse med sagsøgerens påstand annullerede den anfægtede forordning, selv om den tilsyneladende er påkrævet folkeretligt, med den begrundelse, at denne retsakt tilsidesætter sagsøgerens grundlæggende rettigheder i henhold til Fællesskabets retsorden, ville en sådan annullation indirekte indebære, at de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner selv tilsidesætter disse grundlæggende rettigheder. Med andre ord har sagsøgeren anmodet Retten om implicit at fastslå, at den omhandlede folkeretlige norm krænker enkeltpersoners grundlæggende rettigheder, således som de er beskyttet i Fællesskabets retsorden.

- 217 Institutionerne og Det Forenede Kongerige har opfordret Retten til af principielle grunde at afvise at have nogen kompetence til at foretage en sådan indirekte prøvelse af lovligheden af disse resolutioner, der som folkeretlige regler, der er bindende for Fællesskabets medlemsstater, gælder for Retten såvel som for alle Fællesskabets institutioner. Disse parter er i det væsentlige af den opfattelse, at Rettens prøvelse bør være begrænset til dels en kontrol af overholdelsen af de formelle regler, procedureregler og kompetenceregler, der i det foreliggende tilfælde gælder for fællesskabsinstitutionerne, og dels en kontrol af de omhandlede fællesskabsforanstaltningers overensstemmelse med og proportionalitet i forhold til de sikkerhedsrådsresolutioner, som de gennemfører.
- 218 Det skal anerkendes, at der som en logisk følge af de ovenfor fremdragne principper gælder en sådan begrænsning af kompetencen ved undersøgelsen af forholdet mellem den internationale retsorden, som udgår fra De Forenede Nationer, og national henholdsvis Fællesskabets retsorden.
- 219 Som det allerede er anført, er de omhandlede resolutioner vedtaget af Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt. I denne sammenhæng tilkommer afgørelsen af, hvad der udgør en trussel mod international fred og sikkerhed, samt hvilke foranstaltninger der er nødvendige for at opretholde eller genoprette international fred og sikkerhed, alene Sikkerhedsrådet, og afgørelsen heraf ligger — alene med forbehold af den naturlige ret til individuelt eller kollektivt selvforsvar, som er omhandlet i pagtens artikel 51 — uden for de nationale myndigheders og domstoles kompetence.
- 220 Når Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt via sanktionskomitéen beslutter, at visse enkeltpersoners eller enheders midler skal indefrys, gælder dets beslutning i overensstemmelse med pagtens artikel 48 for alle medlemmer af De Forenede Nationer.

- 221 Henset til betragtningerne i præmis 193-204 ovenfor kan en bekræftelse af, at Retten er kompetent til indirekte at prøve en sådan beslutnings lovlighed efter normen for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, således som de er anerkendt i Fællesskabets retsorden, derfor hverken begrundes i henhold til folkeretten eller i henhold til fællesskabsretten.
- 222 Dels er en sådan kompetence uforenelig med medlemsstaternes forpligtelser i henhold til De Forenede Nationers pagt, navnlig artikel 25, 48 og 103, og med artikel 27 i Wienerkonventionen om traktatretten.
- 223 Dels er en sådan kompetence i strid med såvel EF-traktatens bestemmelser, navnlig artikel 5 EF, 10 EF, 297 EF og 307, stk. 1, EF, som EU-traktatens bestemmelser, navnlig artikel 5 EU, hvorefter Fællesskabets retsinstanser udøver deres beføjelser under de betingelser og med de mål for øje, som er fastsat i EF-traktaten og EU-traktaten. Herudover er den uforenelig med princippet om, at Fællesskabet — og dermed Retten — skal udøve sine beføjelser under overholdelse af folkeretten (Poulsen og Diva Navigation-dommen, præmis 9, og Racke-dommen, præmis 45).
- 224 Det skal tilføjes, at henset til bl.a. artikel 307 EF og artikel 103 i De Forenede Nationers pagt kan påberåbelse af, at der er sket en krænkelse af grundlæggende rettigheder i henhold til Fællesskabets retsorden eller af denne retsordens principper ikke påvirke gyldigheden af en sikkerhedsrådsresolution eller dens retsvirkning på Fællesskabets område (jf. analogt Domstolens dom af 17.12.1970, sag 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Sml. 1970, s. 235, org.ref.: Rec. s. 1125, præmis 3, af 8.10.1986, sag 234/85, Keller, Sml. s. 2897, præmis 7, og af 17.10.1989, forenede sager 97/87-99/87, Dow Chemical Ibérica m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 3165, præmis 38).

- 225 De omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner skal således anses for principielt ikke at være omfattet af Rettens prøvelsesret, og deres lovlighed skal anses for ikke — heller ikke indirekte — at kunne anfægtes efter fællesskabsretten. Retten er derimod forpligtet til i videst muligt omfang at fortolke og anvende fællesskabsretten på en måde, som er forenelig med medlemsstaternes forpligtelser i medfør af De Forenede Nationers pagt.
- 226 Retten er dog bemyndiget til indirekte at prøve lovligheden af de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner i forhold til jus cogens, forstået som et grundlæggende folkeretligt princip, der gælder for alle folkeretlige subjekter, heri indbefattet FN's organer, og som det ikke er muligt at fravige.
- 227 Det bemærkes i denne henseende, at Wienerkonventionen om traktatretten, som kodificerer folkeretlig sædvaneret (og som efter sin artikel 5 finder anvendelse »på enhver traktat, som er en international organisations stiftelsesdokument, samt på enhver traktat vedtaget inden for en international organisation«), i artikel 53 bestemmer, at traktater, der strider mod en tvingende norm i mellemfolkelig ret (jus cogens), defineret som »en retsregel, der er accepteret og anerkendt af folkeretssamfundet som helhed som en retsregel, fra hvilken der ikke tillades nogen fravigelse, og som kun kan ændres ved en senere almindelig folkeretlig retsregel af samme karakter«, er en nullitet. Ligeledes bestemmer Wienerkonventionens artikel 64, at »[h]vis der opstår en ny tvingende norm i almindelig mellemfolkelig ret, bliver enhver eksisterende traktat, som er i strid med denne retsregel, ugyldig og ophører«.
- 228 I øvrigt forudsætter De Forenede Nationers pagt selv, at der findes ufravigelige folkeretlige principper, herunder beskyttelsen af de grundlæggende menneskerettigheder. I pagtens præambel har De Forenede Nationers folk erklæret sig besluttede på at »bekræfte troen på fundamentale menneskerettigheder, på menneskets personlige værdighed og værd«. Det fremgår herudover af pagtens første kapitel med overskriften »Formål og grundsætninger«, at De Forenede Nationers formål bl.a. er at fremme respekten for menneskerettigheder og for fundamentale frihedsrettigheder.

- 229 Disse principper gælder såvel for medlemmerne af FN som for FN's organer. I henhold til artikel 24, stk. 2, i De Forenede Nationers pagt skal Sikkerhedsrådet under opfyldelsen af de pligter, som følger af hovedansvaret for opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed, handle »i overensstemmelse med De Forenede Nationers formål og grundsætninger«. De sanktionsbeføjelser, som Sikkerhedsrådet råder over under udøvelsen af dette ansvar, skal således anvendes under overholdelse af folkeretten og særlig De Forenede Nationers formål og grundsætninger.
- 230 Folkeretten giver således grundlag for at antage, at der findes en grænse for princippet om den bindende virkning af Sikkerhedsrådets resolutioner: De skal overholde de grundlæggende tvingende regler, der henhører under jus cogens. I modsat fald ville de — hvor usandsynligt det end måtte være — ikke være bindende for FN's medlemsstater og derfor heller ikke for Fællesskabet.
- 231 Den indirekte prøvelse, som Retten udøver inden for rammerne af et annullations-søgsmål rettet mod en fællesskabsretsakt, som er vedtaget uden nogen form for skønsudøvelse og med henblik på at gennemføre en sikkerhedsrådsresolution, kan således helt undtagelsesvis omfatte en efterprøvelse af overholdelsen af de overordnede folkeretlige regler, der henhører under jus cogens, herunder tvingende normer med henblik på universel beskyttelse af menneskerettighederne, som hverken FN's medlemsstater eller FN's organer kan fravige, fordi de udgør »ufravigelige principper i folkeretlig sædvaneret« (Den Internationale Domstols responsum af 8.7.1996 om lovligheden af anvendelse af atomvåben eller trusler herom, *ICJ Reports* 1996, s. 226, præmis 79; jf. tillige i denne retning generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse forud for Bosphorus-dommen, punkt præmis 65).
- 232 Det er i lyset af disse almene betragtninger, at anbringenderne om tilsidesættelse af sagsøgerens grundlæggende rettigheder skal efterprøves.

Om de hævdede tilsidesættelser af sagsøgerens grundlæggende rettigheder

233 Retten har besluttet først at efterprøve den hævdede tilsidesættelse af den grundlæggende ejendomsret og proportionalitetsprincippet, dernæst den hævdede tilsidesættelse af retten til kontradiktion og endelig den hævdede tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsprøvelse.

— Om den hævdede tilsidesættelse af ejendomsretten og proportionalitetsprincippet

234 Sagsøgeren har gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af hans ejendomsret, således som den er sikret ved artikel 1 i den første tillægsprotokol til EMRK, samt en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet som almindeligt fællesskabsretligt princip.

235 Eftersom de hævdede tilsidesættelser udelukkende hidrører fra indefrysningen af sagsøgerens midler, således som den er blevet besluttet af Sikkerhedsrådet via sanktionskomitéen og gennemført af Fællesskabet ved den anfægtede forordning uden nogen form for skønsudøvelse, skal sagsøgerens anbringender imidlertid i princippet, i overensstemmelse med de allerede ovenfor definerede principper, alene efterprøves i forhold til den norm, der gælder for den universelle beskyttelse af de grundlæggende menneskerettigheder, der henhører under jus cogens.

236 Da rækkevidden og intensiteten af indefrysningen af sagsøgerens midler har varieret over tid (jf. først artikel 2 i forordning nr. 467/2001, herefter artikel 2 i forordning nr. 881/2002 i dens oprindelige affattelse og endelig artikel 2a i den anfægtede forordning, som indsat ved artikel 1 i forordning nr. 561/2003), skal det endvidere

præciseres, at Rettens prøvelse inden for rammerne af det foreliggende annullationssøgsmål udelukkende bør angå de retsregler, som på nuværende tidspunkt er i kraft. I forbindelse med annullationssøgsmål tager Fællesskabets retsinstanser således normalt hensyn til begivenheder, som under den verserende sag påvirker selve tvistens genstand, såsom ophævelse, forlængelse af gyldighedsperioden, erstatning eller ændring af den anfægtede retsakt (jf. ud over dommen i sagen Alpha Steel mod Kommissionen, Fabrique de fer de Charleroi og Dillinger Hüttenwerke mod Kommissionen og CCRE mod Kommissionen, jf. præmis 53 ovenfor, tillige Domstolens kendelse af 8.3.1993, sag C-123/92, Lezzi Pietro mod Kommissionen, Sml. I, s. 809, præmis 8-11). Alle parter og procesdeltagere har under retsmødet erklæret sig enige på dette punkt.

237 Det skal således vurderes, om indefrysningen af midler i henhold til den anfægtede forordning, som ændret ved forordning nr. 561/2003, og — indirekte — i henhold til de sikkerhedsrådsresolutioner, som disse forordninger gennemfører, tilsidesætter sagsøgerens grundlæggende rettigheder.

238 Retten finder, at dette ikke er tilfældet efter den norm, der gælder for den universelle beskyttelse af de grundlæggende menneskerettigheder, der henhører under jus cogens.

239 I denne henseende skal det indledningsvis fremhæves, at den anfægtede forordning, som ændret ved forordning nr. 561/2003, der blev vedtaget som følge af Sikkerhedsrådets resolution 1452 (2002), blandt andre undtagelser og fritagelser bestemmer, at de kompetente nationale myndigheder på anmodning af den berørte person, medmindre sanktionskomitéen udtrykkeligt modsætter sig det, erklærer, at indefrysningen ikke omfatter midler, som er nødvendige for at afholde basale udgifter, herunder betaling af fødevarer, husleje, lægebehandling, skat og offentlige takster (jf. præmis 36 ovenfor). Herudover kan midler, som er nødvendige til afholdelse af hvilke som helst andre »ekstraordinære udgifter«, med sanktionskomitéens udtrykkelige tilladelse fremtidigt fritages fra indefrysning.

- 240 Den udtrykkelige mulighed for undtagelser og fritagelser, som ledsager indefrysningen af midler, der tilhører personer, som er optaget på sanktionskomitéens liste, viser klart, at denne foranstaltning hverken har til formål eller til følge, at disse personer undergives en umenneskelig eller nedværdigende behandling.
- 241 Herudover bemærkes, at selv om artikel 17, stk. 1, i verdenserklæringen om menneskerettighederne, som blev vedtaget af De Forenede Nationers generalforsamling den 10. december 1948, bestemmer, at »[e]nhver har ret til at eje ejendom såvel alene som i fællig med andre«, præciseres det i artikel 17, stk. 2, at »[i]ngen [...] vilkårligt [må] berøves sin ejendom«.
- 242 For så vidt som respekten for ejendomsretten skal anses for at høre til blandt de tvingende normer i almindelig mellemfolkelig ret, er det således under alle omstændigheder kun en vilkårlig fratagelse af denne ret, der kan anses for at være i strid med jus cogens.
- 243 Det skal imidlertid fastslås, at sagsøgeren ikke vilkårligt er blevet frataget sin ejendomsret.
- 244 For det første er indefrysningen af hans midler således et aspekt af de af Sikkerhedsrådet besluttede sanktioner over for Usama bin Laden, medlemmer af Al-Qaida-organisationen samt Taliban og andre personer, grupper, virksomheder og enheder med tilknytning til disse.
- 245 I denne henseende skal betydningen af kampen mod international terrorisme og lovligheden af at beskytte De Forenede Nationer mod terrororganisationers handlinger understreges.

- 246 I præamblen til resolution 1390 (2002) fordømte Sikkerhedsrådet kategorisk de terrorangreb, som blev begået den 11. september 2001, og erklærede sig fast besluttet på at forebygge enhver handling af denne art. Det bemærkede, at Usama bin Laden og Al-Qaida-organisationen fortsatte deres aktiviteter til støtte for international terrorisme, fordømte Al-Qaida-organisationen og de tilknyttede terrorgrupper for de talrige kriminelle terrorhandlinger, som de havde begået, og som havde til formål at dræbe talrige uskyldige civile personer og at ødelægge formuegoder, og bekræftede på ny, at internationale terrorhandlinger udgjorde en trussel mod international fred og sikkerhed.
- 247 Det er på baggrund af disse omstændigheder, at det formål, som forfølges med sanktionerne, har en særlig betydning, som bl.a. er — med ordvalget i Sikkerhedsrådets resolution 1373/2001 af 28. september 2001, hvortil der henvises i tredje betragtning til den anfægtede forordning — i overensstemmelse med De Forenede Nationers pagt at kæmpe med alle midler mod de trusler mod den internationale fred og sikkerhed, som forårsages af terrorhandlinger. De omhandlede foranstaltninger forfølger således et mål, som er af grundlæggende almen interesse for det internationale samfund.
- 248 For det andet er indefrysning af midler en sikkerhedsforanstaltning, som til forskel fra konfiskation ikke tilsidesætter selve ejendomsretten for de berørte personer over deres finansielle aktiver, men udelukkende brugen af disse.
- 249 For det tredje er der i de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner fastsat en mekanisme for regelmæssig revurdering af den generelle sanktionsordning (jf. præmis 16, 25 og 33 ovenfor samt præmis 266 nedenfor).
- 250 For det fjerde er der, som der vil blive redegjort for nedenfor, ved de omhandlede regler opstillet en procedure, der gør det muligt for de berørte personer til enhver tid — ved mellemkomst af den medlemsstat, hvor de er statsborgere eller har deres bopæl — at forelægge deres sag for sanktionskomitéen med henblik på en fornyet vurdering.

- 251 Henset til disse omstændigheder kan indefrysningen af midler, der tilhører personer og enheder, der på grundlag af oplysninger, som er afgivet af De Forenede Nationers medlemsstater og kontrolleret af Sikkerhedsrådet, er mistænkt for at have tilknytning til Usama bin Laden, medlemmer af Al-Qaida-organisationen samt Taliban og for at have bistået med finansiering, planlægning, forberedelse eller udførelse af terrorhandlinger, ikke anses for at udgøre en vilkårlig, uhensigtsmæssig eller uforholdsmæssig krænkelse af de berørte personers grundlæggende rettigheder.
- 252 Det fremgår af det foregående, at sagsøgerens argumenter vedrørende den hævdede tilsidesættelse af hans ejendomsret og af det almindelige proportionalitetsprincip ikke skal tages til følge.

— Om den hævdede tilsidesættelse af retten til kontradiktion

- 253 Sagsøgeren har — samtidig med, at han anerkender, at den indledende indefrysning af hans midler ikke skulle varsles i forvejen, inden den blev iværksat — bebrejdet Rådet, at det ikke har givet ham nogen mulighed for at blive hørt med hensyn til de faktiske omstændigheder og det bevismateriale, som er brugt imod ham (jf. præmis 141-143 ovenfor). Endvidere kritiserer sagsøgeren tilsyneladende også selve de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner for ikke at respektere retten til forsvar (jf. præmis 150 ovenfor).
- 254 I denne henseende skal der skelnes mellem den af sagsøgeren hævdede ret til at blive hørt af Rådet i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede forordning og hans hævdede ret til at blive hørt af sanktionskomitéen i forbindelse med, at han blev optaget på listen over personer, hvis midler skal indefrysnes i henhold til de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner.

- 255 Hvad for det første angår den af sagsøgeren hævdede ret til at blive hørt af Rådet i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede forordning henvises der til, at retten til kontradiktion i forbindelse med enhver procedure, der indledes over for en person, og som kan resultere i en for denne person bebyrdende afgørelse, ifølge fast retspraksis er 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 (Domstolens dom af 29.6.1994, sag C-135/92, Fiskano mod Kommissionen, Sml. I, s. 2885, præmis 39 og 40, af 24.10.1996, sag C-32/95 P, Kommissionen mod Lisrestal m.fl., Sml. I, s. 5373, præmis 21, og af 21.9.2000, sag C-462/98 P, *Mediocurso* mod Kommissionen, Sml. I, s. 7183, præmis 36).
- 256 Det er imidlertid med rette, at Rådet og Kommissionen har anført, at denne retspraksis har udviklet sig inden for områder som konkurrenceret, antidumping og statsstøtte, men også disciplinærretten og nedsættelse af tilskud, hvor fællesskabsinstitutionerne råder over vidtgående undersøgelses- og sagsoplysningsbeføjelser samt en vid skønsmargen.
- 257 Ifølge retspraksis forudsætter overholdelsen af de garantier, som Fællesskabets retsorden giver, herunder retten for den berørte person til at tilkendegive sin opfattelse, således, at den myndighed, som har udstedt den omhandlede retsakt, har udøvet et skøn (jf. Domstolens dom af 21.11.1991, sag C-269/90, *Technische Universität München*, Sml. I, s. 5469, præmis 14).
- 258 I det foreliggende tilfælde var fællesskabsinstitutionerne — som det fremgår af de ovenfor anførte indledende bemærkninger om forholdet mellem den internationale retsorden, som udgår fra De Forenede Nationer, og den nationale retsorden, henholdsvis Fællesskabets retsorden — forpligtet til i Fællesskabets retsorden at gennemføre resolutioner vedtaget af Sikkerhedsrådet og beslutninger truffet af sanktionskomitéen, som på ingen måde bemyndigede dem til i forbindelse med den

konkrete gennemførelse at fastsætte en mekanisme på fællesskabsplan med henblik på vurdering eller revurdering af enkelttilfælde, eftersom såvel indholdet af de omhandlede foranstaltninger som mekanismerne med henblik på revurdering (jf. præmis 262 ff. nedenfor) fuldt ud henhørte under Sikkerhedsrådets og sanktionskomitéens kompetence. Følgelig havde fællesskabsinstitutionerne ingen undersøgelsesbeføjelse, ingen mulighed for at kontrollere de faktiske omstændigheder, som Sikkerhedsrådet og sanktionskomitéen havde lagt til grund, ingen skønsmargen med hensyn til disse faktiske omstændigheder og ikke noget frit skøn med hensyn til hensigtsmæssigheden af at vedtage sanktioner over for sagsøgeren. Det fællesskabsretlige princip om retten til kontradiktion kan ikke anvendes i en situation, hvor en høring af den berørte person under ingen omstændigheder kan foranledige, at institutionen ændrer sit standpunkt.

259 Det følger heraf, at Rådet ikke var forpligtet til i forbindelse med vedtagelsen og gennemførelsen af den anfægtede forordning at høre sagsøgeren vedrørende den omstændighed, at han fortsat figurerede på listen over personer og enheder, som var omfattet af sanktionerne.

260 Følgelig skal sagsøgerens argumenter vedrørende den hævdede tilsidesættelse af hans ret til at blive hørt af Rådet i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede forordning ikke tages til følge.

261 Hvad for det andet angår den af sagsøgeren hævdede ret til at blive hørt af sanktionskomitéen i forbindelse med, at han blev optaget på listen over personer, hvis midler skal indefrysnes i henhold til de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner, skal det konstateres, at de omhandlede resolutioner ikke fastsætter en sådan ret.

262 Ikke desto mindre bemærkes, at selv om de ikke fastsætter en ret til at blive hørt personligt, indfører de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner og de respektive forordninger, hvorved de er blevet gennemført i Fællesskabet, en mekanisme med henblik på revurdering af enkelttilfælde, idet de bestemmer, at de berørte personer

ved de nationale myndigheders mellemkomst kan henvende sig til sanktionskomitéen for enten at opnå, at de bliver fjernet fra listen over personer, der er omfattet af sanktionerne, eller at der gøres undtagelse fra indefrysningen af midler (jf. bl.a. præmis 20, 32 og 34-36 ovenfor).

263 Sanktionskomitéen er et organ, som er underordnet Sikkerhedsrådet, og som består af repræsentanter for stater, der er medlemmer af Sikkerhedsrådet. Den har udviklet sig til et vigtigt permanent organ til daglig overvågning af gennemførelsen af sanktioner, og den kan arbejde til fremme af en ensartet fortolkning og anvendelse af resolutionerne i det internationale samfund (jf. generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse forud for Bosphorus-dommen, punkt 46).

264 Hvad nærmere angår en anmodning om revurdering af et enkelttilfælde med henblik på at opnå, at den berørte person bliver slettet af listen over personer, der er omfattet af sanktionerne, bestemmer punkt 7 i retningslinjerne for sanktionskomitéens arbejde, vedtaget den 7. november 2002 og ændret den 10. april 2003 (jf. præmis 50 ovenfor), følgende:

»a) Without prejudice to available procedures, a petitioner (individual(s), groups, undertakings, and/or entities on the 1267 Committee's consolidated 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 de-listing 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 de-listing 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 de-listing 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 may, without an accompanying request from the original designating government(s), submit a request for de-listing to the Committee, pursuant to the no-objection procedure.

- e) The Committee will reach decisions by consensus of its members. If consensus cannot be reached on a particular issue, the Chairman will undertake such further consultations as may facilitate agreement. If, after these consultations, consensus still cannot be reached, the matter may be submitted to the Security Council. Given the specific nature of the information, the Chairman may encourage bilateral exchanges between interested Member States in order to clarify the issue prior to a decision.«

265 Retten konstaterer, at Sikkerhedsrådet ved vedtagelsen af disse retningslinjer har haft til hensigt i videst muligt omfang at tage hensyn til de grundlæggende rettigheder for de personer, der er optaget på sanktionskomitéens liste, herunder retten til forsvar.

266 Den betydning, som Sikkerhedsrådet tillægger overholdelsen af disse rettigheder, fremgår i øvrigt klart af dets resolution 1526 (2004) af 30. januar 2004, som dels har til formål at forbedre gennemførelsen af de foranstaltninger, som er foreskrevet i afsnit 4, litra b), i resolution 1267 (1999), i afsnit 8, litra c), i resolution 1333 (2000) og i afsnit 1 og 2 i resolution 1390 (2002), og dels at styrke sanktionskomitéens mandat. Af afsnit 18 i resolution 1526 (2004) fremgår det, at Sikkerhedsrådet »[s]trongly encourages all States to inform, to the extent possible, individuals and entities included in the Committee's list of the measures imposed on them, and of the Committee's guidelines and resolution 1452 (2002)«. I henhold til afsnit 3 i resolution 1526 (2004) skal disse foranstaltninger forbedres på ny efter 18 måneder eller tidligere, hvis det er nødvendigt.

267 Den ovenfor beskrevne procedure giver ganske vist ikke direkte de berørte personer selv ret til at blive hørt af sanktionskomitéen, som er den eneste myndighed, der har kompetence til, efter anmodning af en stat, at træffe afgørelse om revurdering af deres sag. De berørte personer er således i det væsentlige afhængige af den diplomatiske beskyttelse, som staterne giver deres statsborgere.

268 En sådan begrænsning af retten til at blive hørt direkte og personligt af den kompetente myndighed kan imidlertid ikke anses for at være uacceptabel i henhold til tvingende folkeretlige normer. Når der er tale om at anfægte beslutninger om en indefrysning af midler, der tilhører enkeltpersoner eller enheder under mistanke for at bidrage til finansieringen af international terrorisme, som er besluttet af Sikkerhedsrådet via sanktionskomitéen i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, på grundlag af oplysninger fra staterne og de regionale organisationer, er det tværtimod normalt, at de berørte personers ret til kontradiktion tilpasses inden for rammerne af en administrativ procedure på flere planer, i hvilken de i bilag II til den anfægtede forordning omhandlede nationale myndigheder spiller en væsentlig rolle.

- 269 Fællesskabsretten selv anerkender i øvrigt lovligheden af sådanne proceduremæssige tilpasninger i forbindelse med økonomiske sanktioner mod enkeltpersoner (jf. analogt kendelse afsagt af formanden for Rettens Anden Afdeling den 2.8.2000, sag T-189/00 R, »Invest« Import und Export og Invest Commerce mod Kommissionen, Sml. II, s. 2993).
- 270 Det skal tilføjes, at de berørte personer, som Det Forenede Kongerige med rette anførte under retsmødet, har mulighed for at anlægge en retssag på grundlag af intern ret, eller endog direkte på grundlag af den anfægtede forordning og de relevante sikkerhedsrådsresolutioner, som den gennemfører, til prøvelse af et eventuelt ulovligt afslag fra den kompetente nationale myndigheds side på at forelægge deres sag for sanktionskomitéen med henblik på en revurdering (jf. analogt kendelse afsagt af formanden for Rettens Anden Afdeling den 15.5.2003, sag T-47/03 R, Sison mod Rådet, Sml. II, s. 2047, præmis 39).
- 271 I det foreliggende tilfælde fremgår det af sagens akter, at sagsøgeren ved skrivelse fra sine advokater af 1. marts 2002 har henvendt sig til Kongeriget Saudi-Arabiens faste repræsentant ved De Forenede Nationer med henblik på at gøre sine rettigheder gældende for sanktionskomitéen. Ifølge de supplerende forklaringer, som blev afgivet under retsmødet, har sagsøgeren aldrig fået svar på denne skrivelse.
- 272 Disse omstændigheder har imidlertid ingen tilknytning til Fællesskabet, og de er derfor den foreliggende sag, der udelukkende drejer sig om at prøve lovligheden af den anfægtede forordning, uvedkommende.
- 273 Endelig forekommer sagsøgerens mulighed for at udtale sig på et relevant grundlag om, hvorvidt de faktiske omstændigheder, på grundlag af hvilke hans midler er blevet indefrosset, er korrekte og relevante, og endvidere om det bevismateriale, som er brugt imod ham, under alle omstændigheder at være fuldstændig udelukket. Disse faktiske omstændigheder og beviser har han, eftersom de er klassificeret som

fortrolige eller hemmelige af den stat, som har bragt dem til sanktionskomitéens kendskab, givetvis ikke fået forelagt, ligesom de i øvrigt heller ikke er blevet fremlagt for de FN-medlemsstater, som er adressater for de omhandlede sikkerhedsråds-resolutioner.

- 274 Under omstændigheder som dem, der er tale om i denne sag, som drejer sig om en sikkerhedsforanstaltning, der indskrænker sagsøgerens rådighed over sine midler, finder Retten imidlertid ikke, at overholdelsen af den berørte persons grundlæggende rettigheder kræver, at han får forelagt de faktiske omstændigheder og det bevismateriale, som lægges ham til last, eftersom Sikkerhedsrådet eller sanktionskomitéen finder, at hensyn til det internationale samfunds sikkerhed er til hinder for det.
- 275 Det følger heraf, at sagsøgerens argumenter vedrørende den hævdede tilsidesættelse af hans ret til at blive hørt af sanktionskomitéen i forbindelse med, at han blev optaget på listen over personer, hvis midler skal indefryses i henhold til de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner, ikke tages til følge.
- 276 Det fremgår af det foregående, at sagsøgerens argumenter om den hævdede tilsidesættelse af retten til kontradiktion ikke tages til følge.

— Om den hævdede tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsprøvelse

- 277 Vurderingen af sagsøgerens argumenter vedrørende den hævdede tilsidesættelse af hans ret til en effektiv domstolsprøvelse bør tage hensyn til de almene betragtninger, som allerede er blevet fremsat herom som led i ovenstående efterprøvelse af rækkevidden af den legalitetprøvelse, særligt henset til de grundlæggende rettigheder, som det påhviler Retten at foretage af fællesskabsretsakter, som implementerer sikkerhedsrådsresolutioner, der er vedtaget i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt.

- 278 I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren kunnet anlægge et annullationssøgsmål ved Retten i medfør af artikel 230 EF.
- 279 Inden for rammerne af dette søgsmål foretager Retten en fuldstændig prøvelse af lovligheden af den anfægtede forordning for så vidt angår fællesskabsinstitutionernes overholdelse af de kompetenceregler og de formelle regler og væsentlige formforskrifter, der gælder for deres handlinger.
- 280 Retten prøver ligeledes lovligheden af den anfægtede forordning set i forhold til de sikkerhedsrådsresolutioner, som forordningen har til formål at gennemføre, særligt med hensyn til forordningens formelle og materielle overensstemmelse, indre sammenhæng og proportionalitet i forhold til de sidstnævnte.
- 281 Idet Retten træffer afgørelse i medfør af denne prøvelsesret, fastslår den, at det er ubestridt, at sagsøgeren faktisk er en af de fysiske personer, som den 19. oktober 2001 blev optaget på sanktionskomitéens liste (jf. præmis 23 ovenfor).
- 282 Inden for rammerne af det foreliggende annullationssøgsmål har Retten desuden erklæret sig kompetent til at prøve lovligheden af den anfægtede forordning og, indirekte, lovligheden af de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioner set i forhold til de overordnede folkeretlige regler, der henhører under jus cogens, herunder tvingende normer med henblik på universel beskyttelse af menneskerettighederne.
- 283 Derimod påhviler det, som det allerede er anført i præmis 225 ovenfor, ikke Retten indirekte at prøve selve de omhandlede sikkerhedsrådsresolutioners overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, således som de er beskyttet i Fællesskabets retsorden.

- 284 Det tilkommer heller ikke Retten at kontrollere, at der ikke er tale om et fejlagtigt skøn med hensyn til de faktiske omstændigheder og beviser, som Sikkerhedsrådet har lagt til grund til støtte for de foranstaltninger, som det har truffet, og heller ikke — med forbehold af den begrænsede ramme, som er defineret i præmis 282 ovenfor — indirekte at prøve hensigtsmæssigheden og forholdsmæssigheden af disse foranstaltninger. En sådan prøvelse kan ikke udøves uden gøre indgreb i Sikkerhedsrådets enekompetence i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt med hensyn til at afgøre for det første, om der foreligger en trussel mod international fred og sikkerhed, og for det andet, hvilke foranstaltninger der er hensigtsmæssige med henblik på at afværge eller afhjælpe en sådan trussel. I øvrigt indebærer spørgsmålet om, hvorvidt en enkeltperson eller en organisation udgør en trussel for international fred og sikkerhed, ligesom spørgsmålet om, hvilke foranstaltninger der bør træffes over for berørte personer med henblik på at modvirke en sådan trussel, en politisk vurdering og skønsmæssige vurderinger, som i princippet henhører under enekompetencen for den myndighed, til hvilken det internationale samfund har overdraget hovedansvaret for opretholdelse af international fred og sikkerhed.
- 285 Det skal således fastslås, at sagsøgeren ikke råder over noget retsmiddel i det i præmis 284 umiddelbart ovenfor angivne omfang, idet Sikkerhedsrådet ikke har fundet det hensigtsmæssigt at oprette en international uafhængig retsinstans, der har til opgave at træffe afgørelse med hensyn til såvel jus som faktum i sager anlagt til prøvelse af enkeltbeslutninger truffet af sanktionskomitéen.
- 286 Det skal imidlertid tillige anerkendes, at en sådan lakune i sagsøgerens retsbeskyttelse ikke i sig selv er i strid med jus cogens.
- 287 I denne henseende bemærker Retten, at retten til domstolsprøvelse, der som princip er anerkendt i såvel artikel 8 i verdenserklæringen om menneskerettighederne som i artikel 14 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, som blev vedtaget af De Forenede Nationers generalforsamling den 16. december 1966, ikke er absolut. Dels kan der gøres undtagelser fra denne rettighed i tilfælde af en ekstraordinær offentlig faretilstand, som truer nationens eksistens, således som det under visse betingelser er fastsat i artikel 4, stk. 1, i den nævnte konvention. Dels kan visse begrænsninger — selv uden at der foreligger sådanne ekstraordinære omstændigheder — anses for at være uløseligt forbundet med denne rettighed,

således som de begrænsninger, der i almindelighed anerkendes af verdenssamfundet som henhørende under doktrinen om staters immunitet (jf. i denne henseende Menneskerettighedsdomstolens dom af 12.7.2001, fyrst Hans-Adam II af Liechtenstein mod Tyskland, *Reports of Judgments and Decisions*, 2001-VIII, præmis 52, 55, 59 og 68, og af 21.11.2001, McElhinney mod Irland, *Reports of Judgments and Decisions*, 2001-XI, særlig præmis 34-37) og om internationale organisationers immunitet (jf. i denne henseende Menneskerettighedsdomstolens dom af 18.2.1999, Waite og Kennedy mod Tyskland, *Reports of Judgments and Decisions*, 1999-I, præmis 63 og 68-73).

288 I det foreliggende tilfælde finder Retten, at den begrænsning af sagsøgerens ret til domstolsprøvelse, der er en følge af den retlige immunitet, som de resolutioner, som Sikkerhedsrådet har vedtaget i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, principielt er omfattet af inden for De Forenede Nationers medlemsstaters interne retsorden, i overensstemmelse med de relevante folkeretlige principper (særlig pagtens artikel 25 og 103) er uløseligt forbundet med denne rettighed, således som den er sikret ved jus cogens.

289 En sådan begrænsning er begrundet såvel i karakteren af de beslutninger, som Sikkerhedsrådet skal træffe i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, som i det lovlige formål, som forfølges. Under de i nærværende sag foreliggende omstændigheder er sagsøgerens interesse i at få sagens realitet prøvet ved en domstol ikke tilstrækkelig til at gå forud for den væsentlige almene interesse i, at international fred og sikkerhed opretholdes, når der foreligger en trussel, som er klart identificeret af Sikkerhedsrådet i overensstemmelse med bestemmelserne i De Forenede Nationers pagt. I denne henseende skal der tillægges den omstændighed, at de resolutioner, som Sikkerhedsrådet løbende har vedtaget, langt fra at fastsætte en ubegrænset eller ubestemt gyldighedsperiode altid har fastsat en mekanisme med henblik på revurdering af hensigtsmæssigheden af at opretholde disse foranstaltninger efter højst 12 eller 18 måneders forløb (jf. præmis 16, 25, 33 og 266 ovenfor), en væsentlig betydning.

290 Endelig finder Retten, at oprettelsen af et organ som sanktionskomitéen og den foreskrevne mulighed for til enhver tid at henvende sig til denne for at opnå en revurdering af ethvert enkelttilfælde gennem en formaliseret mekanisme, der

involverer såvel »the petitioned government« som »the designating government« [den regering, hvortil en berørt person har rettet en anmodning om revurdering, henholdsvis den regering, som har foreslået den pågældende optaget på sanktionskomitéens liste] (jf. præmis 263 og 264 ovenfor), i mangel af en international retsinstans, der er kompetent til at prøve lovligheden af Sikkerhedsrådets retsakter, er et rimeligt alternativ for at opnå en adækvat beskyttelse af sagsøgerens grundlæggende rettigheder, således som de er anerkendt ved jus cogens.

- 291 Det følger af det foregående, at sagsøgerens argumenter om den hævdede tilsidesættelse af hans ret til en effektiv domstolsprøvelse ikke tages til følge.
- 292 Da ingen af sagsøgerens anbringender og argumenter tages til følge, skal Rådet frifindes.

Sagens omkostninger

- 293 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit, skal medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, bære deres egne omkostninger. Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 6, er Retten frit stillet i sin afgørelse om sagens omkostninger, hvis det er ufornuddent at træffe afgørelse om sagens genstand.
- 294 Henset til omstændighederne i det foreliggende tilfælde og parternes påstande finder Retten, at det vil være rimeligt i medfør af disse bestemmelser, at sagsøgeren bærer sine egne omkostninger og herudover betaler Rådets omkostninger samt de omkostninger, som Kommissionen har afholdt indtil den 1. juli 2002. Det Forenede Kongerige og Kommissionen bærer deres egne omkostninger, sidstnævnte vedrørende perioden efter den 1. juli 2002.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Anden Udvidede Afdeling)

- 1) **Det er uforholdsmæssigt at træffe afgørelse vedrørende påstanden om delvis annullation af Rådets forordning (EF) nr. 467/2001 af 6. marts 2001 om forbud mod udførsel af visse varer og tjenesteydelser til Afghanistan, om styrkelse af flyveforbuddet og om udvidelse af indefrysningen af midler og andre økonomiske ressourcer over for Taliban i Afghanistan og om ophævelse af forordning (EF) nr. 337/2000 og af Kommissionens forordning (EF) nr. 2062/2001 af 19. oktober 2001 om tredje ændring af forordning nr. 467/2001.**

- 2) **Rådet for Den Europæiske Union frifindes for så vidt angår påstanden om annullation af Rådets forordning nr. 881/2002 af 27. maj 2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban, og om ophævelse af Rådets forordning nr. 467/2001.**

- 3) **Sagsøgeren tilpligtes at bære sine egne omkostninger og at betale Rådets omkostninger samt de omkostninger, som Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har afholdt indtil den 1. juli 2002.**

- 4) **Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland og Kommissionen bærer deres egne omkostninger, sidstnævnte vedrørende perioden efter den 1. juli 2002.**

Forwood

Pirrung

Mengozi

Meij

Vilaras

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. september 2005.

H. Jung

Justitssekretær

J. Pirrung

Afdelingsformand

Indhold

Retsforskrifter	II - 3661
Tvistens baggrund	II - 3664
Retsforhandlinger og parternes påstande	II - 3674
Om de processuelle konsekvenser af vedtagelsen af den anfægtede forordning	II - 3677
Realiteten	II - 3679
1. Indledende bemærkninger	II - 3679
2. Anbringendet om Rådets manglende kompetence til at vedtage den anfægtede forordning	II - 3681
Retten spørgsmål og procesdeltagernes svar	II - 3681
Retten bemærkninger	II - 3688
3. Om de tre anbringender vedrørende tilsidesættelse af sagsøgerens grundlæggende rettigheder	II - 3700
Parternes argumenter	II - 3700
Retten bemærkninger	II - 3711
Indledende bemærkninger	II - 3711
Om forholdet mellem den internationale retsorden, som udgår fra De Forenede Nationer, og national henholdsvis Fællesskabets retsorden	II - 3712
Om rækkevidden af den legalitetsprøvelse, som det påhviler Retten at udøve	II - 3719
Om de hævdede tilsidesættelser af sagsøgerens grundlæggende rettigheder	II - 3726
— Om den hævdede tilsidesættelse af ejendomsretten og proportionalitetsprincippet	II - 3726
— Om den hævdede tilsidesættelse af retten til kontradiktion	II - 3730
— Om den hævdede tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsprøvelse	II - 3737
Sagens omkostninger	II - 3741