CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 22 september 2016[1]

Zaak C-79/15 P

Raad van de Europese Unie
tegen

Hamas

„Hogere voorziening – Beperkende maatregelen ter voorkoming van terrorisme – Handhaving van personen, groepen en entiteiten op de in artikel 2, lid 3, van verordening (EG) nr. 2580/2001 bedoelde lijst – Gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB – Artikel 1, leden 4 en 6 – Procedure – Begrip ‚bevoegde instantie' – Waarde van in het publieke domein beschikbare informatie – Rechten van verdediging – Motiveringsplicht"

1. De Raad van de Europese Unie heeft hogere voorziening ingesteld tegen het arrest van het Gerecht in zaak T-400/10[2] (hierna: „bestreden arrest"), waarbij een aantal besluiten en uitvoeringsmaatregelen van de Raad nietig is verklaard voor zover daarbij met het oog op de strijd tegen het terrorisme Hamas (inbegrepen Hamas-Izz al-Din al-Qassem) op de lijst is geplaatst van personen, groepen en entiteiten voor of ten behoeve van wie geen financiële diensten mogen worden verricht. Het Gerecht heeft die besluiten en maatregelen nietig verklaard wegens met name de ontoereikende motivering ervan en de gronden waarop de Raad zich had gebaseerd voor de handhaving van Hamas (inbegrepen Hamas-Izz al-Din al-Qassem) op die lijst.

2. De Raad stelt dat het Gerecht in het bestreden arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting:

– bij zijn beoordeling van het gebruik door de Raad van openbare informatie voor de periodieke evaluatie van de vastgestelde maatregelen;

– door niet te oordelen dat de beslissing van bevoegde instanties van de Verenigde Staten van Amerika (hierna: „Amerikaanse") volstaat voor plaatsing van Hamas op de lijst van personen, groepen en entiteiten voor of ten behoeve van wie geen financiële diensten mogen worden verricht, alsmede

– door niet te erkennen dat de beslissing van de bevoegde instanties van het Verenigd Koninkrijk (hierna: „Britse") een toereikende grondslag vormde voor plaatsing van Hamas op de lijst van personen, groepen en entiteiten voor of ten behoeve van wie geen financiële diensten mogen worden verricht.

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 Arrest van 17 december 2014, Hamas/Raad (T-400/10, EU:T:2014:1095).

Toepasselijke bepalingen

3. Het algemene rechtskader dat ik heb uiteengezet in de punten 3 tot en met 12 van mijn conclusie, eveneens van vandaag, in zaak C-599/14 P, Raad/LTTE, is evenzeer relevant voor de onderhavige hogere voorziening. Ik zal het hier niet herhalen.

4. De Raad heeft „Hamas-Izz al-Din al-Qassem (terroristische tak van Hamas)" voor het eerst op de lijst geplaatst in de respectievelijke bijlagen bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB[3] en besluit van de Raad 2001/927/EG[4]. Deze groep staat nog steeds op de lijst. Vanaf 12 september 2003 wordt zij vermeld onder de naam „Hamas (inbegrepen Hamas-Izz al-Din al-Qassem)". Ten tijde van de instelling van haar beroep bij het Gerecht was de groep („‚Hamas', inbegrepen ‚Hamas-Izz al-Din al-Qassem'") op de lijst gehandhaafd als gevolg van besluit van de Raad 2010/386/GBVB[5] en uitvoeringsverordening (EU) nr. 610/2010[6] (hierna: „handelingen van de Raad van juli 2010").

5. Op 13 juli 2010 heeft de Raad een kennisgeving gepubliceerd (hierna: „kennisgeving van juli 2010") aan de personen, groepen en entiteiten die zijn geplaatst op de lijst bedoeld in artikel 2, lid 3, van verordening (EG) nr. 2580/2001[7] (hierna: „EU-terrorismelijst").[8] In de kennisgeving van juli 2010 bracht de Raad ter kennis van de personen, groepen en entiteiten die op de lijst in de bijlage bij verordening (EU) nr. 610/2010 van de Raad waren geplaatst, dat hij had vastgesteld dat de redenen voor hun plaatsing op die lijst nog altijd geldig waren en dat hij bijgevolg had besloten om hen op die lijst te handhaven. Hij vermeldde voorts dat de betrokken personen, groepen en entiteiten de Raad konden verzoeken zijn motivering voor hun handhaving op de lijst aan hen mede te delen (voor zover deze niet reeds aan hen was medegedeeld). Tevens deelde hij hun mee dat zij de Raad te allen tijde, onder overlegging van eventuele bewijsstukken, konden verzoeken het besluit om hen op de EU-terrorismelijst te plaatsen, te heroverwegen.

6. Hamas is vervolgens op de EU-terrorismelijst gehandhaafd bij de volgende handelingen:

– besluit 2011/70/GBVB van de Raad[9] en uitvoeringsverordening (EU) nr. 83/2011[10] (hierna: „handelingen van de Raad van januari 2011"), tezamen met een op 2 februari 2011 gepubliceerde kennisgeving[11] (hierna: „kennisgeving van februari 2011"). De Raad heeft Hamas bij brief van 2 februari 2011, aan haar betekend op 7 februari 2011, de motivering van de handhaving van haar plaatsing op die lijst doen toekomen (hierna: „brief van 2 februari 2011");

3 Gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 27 december 2001 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme (PB 2001, L 344, blz. 93), zoals gewijzigd.

4 Besluit van de Raad van 27 december 2001 tot vaststelling van de lijst, als bedoeld in artikel 2, lid 3, van verordening (EG) nr. 2580/2001 van de Raad inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme (PB 2001, L 344, blz. 83).

5 Besluit van de Raad van 12 juli 2010 inzake de actualisering van de lijst van personen, groepen en entiteiten bedoeld in de artikelen 2, 3 en 4 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB (PB 2010, L 178, blz. 28).

6 Uitvoeringsverordening van de Raad van 12 juli 2010 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening (EG) nr. 2580/2001 en tot intrekking van uitvoeringsverordening nr. 1285/2009 (PB 2010, L 178, blz. 1). De uitlegging en geldigheid van die verordening zijn ook aan de orde in zaak C-158/14, A e.a., waarin ik op 29 september 2016 conclusie neem.

7 Verordening van de Raad van 27 december 2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme (PB 2001, L 344, blz. 70), zoals gewijzigd.

8 PB 2010, C 188, blz. 13.

9 Besluit van de Raad van 31 januari 2011 inzake de actualisering van de lijst van personen, groepen en entiteiten bedoeld in de artikelen 2, 3 en 4 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB (PB 2011, L 28, blz. 57).

10 Uitvoeringsverordening van de Raad van 31 januari 2011 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 en tot intrekking van uitvoeringsverordening nr. 610/2010 (PB 2011, L 28, blz. 14).

11 Kennisgeving aan de personen, groepen en entiteiten die zijn geplaatst op de lijst bedoeld in artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 (PB 2011, C 33, blz. 14).

– besluit 2011/430/GBVB van de Raad [12] en uitvoeringsverordening (EU) nr. 687/2011 [13] (hierna: „handelingen van de Raad van juli 2011"), tezamen met een op 19 juli 2011 gepubliceerde kennisgeving [14] (hierna: „kennisgeving van juli 2011") en de bij brief van 19 juli 2011 door de Raad toegezonden motivering;

– besluit 2011/872/GBVB van de Raad [15] en uitvoeringsverordening nr. 1375/2011 [16] (hierna: „handelingen van de Raad van december 2011"), tezamen met een op 23 december 2011 gepubliceerde kennisgeving [17] (hierna: „kennisgeving van december 2011");

– besluit 2012/333/GBVB van de Raad [18] en uitvoeringsverordening (EU) nr. 542/2012 [19] (hierna: „handelingen van de Raad van juni 2012"), tezamen met een op 26 juni 2012 gepubliceerde kennisgeving [20] (hierna: „kennisgeving van juni 2012");

– besluit 2012/765/GBVB van de Raad [21] en uitvoeringsverordening (EU) nr. 1169/2012 [22] (hierna: „handelingen van de Raad van december 2012"), tezamen met de op 11 december 2012 gepubliceerde kennisgeving [23] (hierna: „kennisgeving van december 2012");

– besluit 2013/395/GBVB van de Raad [24] en uitvoeringsverordening nr. 714/2013 [25] (hierna; „handelingen van de Raad van juli 2013");

– besluit 2014/72/GBVB van de Raad [26] en uitvoeringsverordening nr. 125/2014 [27] (hierna: „handelingen van de Raad van februari 2014"); alsmede

12 Besluit van de Raad van 18 juli 2011 inzake de actualisering van de lijst van personen, groepen en entiteiten bedoeld in de artikelen 2, 3 en 4 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 (PB 2011, L 188, blz. 47).

13 Uitvoeringsverordening van de Raad van 18 juli 2011 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 en tot intrekking van uitvoeringsverordeningen nr. 610/2010 en nr. 83/2011 (PB 2011, L 188, blz. 2).

14 Kennisgeving aan de personen, groepen en entiteiten die zijn geplaatst op de lijst bedoeld in artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 (PB 2011, C 212, blz. 20).

15 Besluit van de Raad van 22 december 2011 inzake de actualisering van de lijst van personen, groepen en entiteiten bedoeld in de artikelen 2, 3 en 4 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en tot intrekking van besluit 2011/430 (PB 2011, L 343, blz. 54).

16 Uitvoeringsverordening van de Raad van 22 december 2011 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 en tot intrekking van uitvoeringsverordening nr. 687/2011 (PB 2011, L 343, blz. 10).

17 Kennisgeving aan de personen, groepen en entiteiten die zijn geplaatst op de lijst bedoeld in artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 (PB 2011, C 377, blz. 17).

18 Besluit van de Raad van 25 juni 2012 inzake de actualisering van de lijst van personen, groepen en entiteiten bedoeld in de artikelen 2, 3 en 4 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en tot intrekking van besluit 2011/872 (PB 2012, L 165, blz. 72).

19 Uitvoeringsverordening van 25 juni 2012 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 en tot intrekking van uitvoeringsverordening nr. 1375/2011 (PB 2012, L 165, blz. 12).

20 Kennisgeving aan de personen, groepen en entiteiten die zijn geplaatst op de lijst bedoeld in artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 (PB 2012, C 186, blz. 1).

21 Besluit van de Raad van 10 december 2012 inzake de actualisering van de lijst van personen, groepen en entiteiten bedoeld in de artikelen 2, 3 en 4 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en tot intrekking van besluit 2012/333 (PB 2012, L 337, blz. 50).

22 Uitvoeringsverordening van de Raad van 10 december 2012 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 en tot intrekking van uitvoeringsverordening nr. 542/2012 (PB 2012, L 337, blz. 2).

23 Kennisgeving aan de personen, groepen en entiteiten die zijn geplaatst op de lijst bedoeld in artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 (PB 2012, C 380, blz. 6).

24 Besluit van de Raad van 25 juli 2013 inzake de actualisering en wijziging van de lijst van personen, groepen en entiteiten bedoeld in de artikelen 2, 3 en 4 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en tot intrekking van besluit 2012/765 (PB 2013, L 201, blz. 57).

25 Uitvoeringsverordening van de Raad van 25 juli 2013 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 en tot intrekking van uitvoeringsverordening nr. 1169/2012 (PB 2013, L 201, blz. 10).

26 Besluit van de Raad van 10 februari 2014 inzake de actualisering en wijziging van de lijst van personen, groepen en entiteiten bedoeld in de artikelen 2, 3 en 4 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en tot intrekking van besluit 2013/395 (PB 2014, L 40, blz. 56).

27 Uitvoeringsverordening van de Raad van 10 februari 2014 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 en tot intrekking van uitvoeringsverordening nr. 714/2013 (PB 2014, L 40, blz. 9).

– besluit 2014/483/GBVB van de Raad[28] en uitvoeringsverordening (EU) nr. 790/2014[29] (hierna: „handelingen van de Raad van juli 2014").

7. Het Gerecht heeft de inhoud van de motivering van de handelingen van de Raad van juli 2011 tot en met juli 2014 als volgt omschreven:

„94 De motivering van de handelingen van de Raad van juli 2011 tot en met juli 2014 vangt telkens aan met een alinea waarin de Raad verzoekster beschrijft als een ‚bij terroristische daden betrokken groepering, die vanaf 1988 regelmatig aanvallen heeft uitgevoerd, en daarvoor de verantwoordelijkheid heeft opgeëist, tegen Israëlische doelwitten, zoals het ontvoeren, neersteken en doodschieten van burgers en het plegen van zelfmoordbomaanslagen in het openbaar vervoer en op openbare plaatsen'. De Raad vermeldt dat ‚Hamas […] zowel op het grondgebied van Israël binnen de „Groene Lijn" als in de bezette gebieden aanslagen [heeft] gepleegd' en dat ‚[Hamas] [i]n maart 2005 […] een „tahdia" (periode van kalmte) [heeft] afgekondigd, die tot een afname van haar activiteiten heeft geleid'. De Raad wijst er vervolgens op dat ‚[n]iettemin […] een Hamas-cel op 21 september 2005 een Israëlisch onderdaan [heeft] ontvoerd en later gedood' [en dat] ‚[i]n een videoboodschap Hamas [zei] dat de man was ontvoerd om tot onderhandelingen te kunnen komen over de vrijlating van Palestijnse gevangenen in Israël'. De Raad vermeldt dat ‚Hamas-militanten waren betrokken bij het afvuren van raketten vanuit Gaza naar het zuiden van Israël' [en dat] ‚Hamas […] in het verleden zelfmoordenaars [heeft] gerekruteerd door steun te geven aan hun families, met als doel het plegen van terroristische bomaanslagen tegen burgerdoelwitten in Israël'. De Raad wijst erop dat ‚[i]n juni 2006 […] Hamas (inbegrepen Hamas-Izz al-Din al-Qassem) [was] betrokken bij een operatie die leidde tot de ontvoering van een Israëlische soldaat, Gilad Shalit' (telkens de eerste alinea van de motivering van de handelingen van de Raad van juli 2011 tot en met juli 2014). Vanaf de considerans van uitvoeringsverordening nr. 1375/2011 […] wijst de Raad erop dat ‚[soldaat Gilad Shalit] [n]a een gevangenschap van 5 jaar […] op [18] oktober 2011, in het kader van een gevangenenuitwisseling met Israël, door Hamas [is] vrijgelaten'.

95 Vervolgens stelt de Raad een lijst op van ‚terroristische activiteiten' die Hamas volgens hem recent heeft uitgevoerd, vanaf januari 2010 (telkens de tweede alinea van de motivering van de handelingen van de Raad van juli 2011 tot en met juli 2014).

96 Na te hebben overwogen dat ‚[d]eze daden vallen onder artikel 1, lid 3, [onder] a), b), c), d), f) en g), van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en zijn gepleegd met de doeleinden bedoeld in artikel 1, lid 3, [onder] i), ii) en iii), van dat gemeenschappelijk standpunt', en dat ‚Hamas (inbegrepen Hamas-Izz al-Din al-Qassem) valt onder artikel 2, lid 3, [onder] ii), van verordening nr. 2580/2001' (telkens de derde en de vierde alinea van de motivering van de handelingen van de Raad van juli 2011 tot en met juli 2014), maakt de Raad melding van beslissingen die de Amerikaanse instanties en de instanties van het Verenigd Koninkrijk, zoals blijkt uit de redengeving en uit het dossier, in 2001 ten aanzien van verzoekster zouden hebben genomen (telkens de vijfde tot en met de zevende alinea van de motivering van de handelingen van de Raad van juli 2011 tot en met juli 2014). In de considerans van uitvoeringsverordening nr. 790/2014 […] vermeldt de Raad voor het eerst een Amerikaanse beslissing van 18 juli 2012.

97 Deze door de Raad vermelde beslissingen zijn enerzijds een beslissing van de Secretary of State for the Home Departement (minister van Binnenlandse Zaken, Verenigd Koninkrijk; hierna: „Home Secretary") van 29 maart 2001 en anderzijds beslissingen van de regering van de

28 Besluit van de Raad van 22 juli 2014 inzake de actualisering en wijziging van de lijst van personen, groepen en entiteiten bedoeld in de artikelen 2, 3 en 4 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en tot intrekking van besluit 2014/72 (PB 2014, L 217, blz. 35).

29 Uitvoeringsverordening van de Raad van 22 juli 2014 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 en tot intrekking van uitvoeringsverordening nr. 125/2014 (PB 2014, L 217, blz. 1).

Verenigde Staten die werden genomen krachtens section 219 van de US Immigration and Nationality Act (wet van de Verenigde Staten inzake immigratie en nationaliteit; hierna: ‚INA') en van Executive Order 13224.

98 In verband met deze beslissingen verwijst de Raad naar het feit dat de beslissing van het Verenigd Koninkrijk op gezette tijden wordt getoetst door een intern regeringscomité en dat de Amerikaanse beslissingen onderworpen zijn aan bestuursrechtelijke en rechterlijke toetsing.

99 De Raad leidt uit deze overwegingen af dat ‚[a]ldus […] ten aanzien van Hamas (inbegrepen Hamas-Izz al-Din al-Qassem) beslissingen [zijn] genomen door bevoegde instanties in de zin van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931' (telkens de achtste alinea van de motivering van de handelingen van de Raad van juli 2011 tot en met juli 2014).

100 Ten slotte neemt de Raad ‚er nota van dat bovenbedoelde besluiten […] onverminderd van kracht zijn en […] is [hij] ervan overtuigd dat de redenen om Hamas (inbegrepen Hamas-Izz al-Din al-Qassem) te plaatsen op de lijst [van bevroren tegoeden] geldig blijven' (telkens de negende alinea van de motivering van de handelingen van de Raad van juli 2011 tot en met juli 2014). De Raad komt tot de slotsom dat verzoekster op die lijst moet blijven staan (telkens de tiende alinea van de motivering van de handelingen van de Raad van juli 2011 tot en met juli 2014)."

Samenvatting van de procedure in eerste aanleg en het bestreden arrest

8. Op 12 september 2010 heeft Hamas bij het Gerecht beroep ingesteld, waarbij zij in wezen is opgekomen tegen haar plaatsing op de EU-terrorismelijst. Zij heeft verzocht om nietigverklaring van de kennisgeving van juli 2010 en de handelingen van de Raad van juli 2010 voor zover zij Hamas betroffen, en het Gerecht gevraagd de Raad te verwijzen in de kosten. Vervolgens heeft Hamas verzocht haar conclusies te mogen uitbreiden tot de handelingen van de Raad van januari 2011 tot en met juli 2014. Het Gerecht heeft Hamas' beroep derhalve opgevat als een verzoek strekkende tot nietigverklaring van de kennisgeving van juli 2010 en de handelingen van de Raad van juli 2010 tot en met juli 2014 (hierna gezamenlijk: „bestreden handelingen"), voor zover zij betrekking hadden op Hamas, en verwijzing van de Raad in de kosten. Het Gerecht stelde vast dat het beroep van Hamas zijn voorwerp behield ten aanzien van de bestreden handelingen die aan de handelingen van de Raad van juli 2014 voorafgingen.[30] Het verklaarde echter het beroep van Hamas niet-ontvankelijk voor zover het strekte tot nietigverklaring van de kennisgeving van juli 2010: die kennisgeving was geen handeling waartegen beroep openstaat in de zin van artikel 263 VWEU.[31]

9. De Raad verzocht het Gerecht het beroep te verwerpen en verzoekster in de kosten te verwijzen. De Europese Commissie heeft in de zaak geïntervenieerd aan de zijde van de Raad.

10. Hamas voerde vier middelen aan ter ondersteuning van haar verzoek tot nietigverklaring van de handelingen van de Raad van juli 2010 en januari 2011. Die middelen waren respectievelijk ontleend aan schending van haar rechten van verdediging, een kennelijke beoordelingsfout, schending van het eigendomsrecht en schending van de motiveringsplicht.

30 Punt 60 van het bestreden arrest.

31 Punt 76 van het bestreden arrest.

11. Zij voerde acht middelen aan ter ondersteuning van haar verzoek tot nietigverklaring van de handelingen van de Raad van juli 2011 tot en met juli 2014. Die middelen waren ontleend aan schending van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 (eerste middel); het feit dat onvoldoende rekening was gehouden met de ontwikkeling van de situatie „wegens het tijdsverloop" (vierde middel); schending van het beginsel van niet-inmenging (vijfde middel); schending van de motiveringsplicht (zesde middel), en schending van Hamas' rechten van verdediging en van het recht op effectieve rechterlijke bescherming (zevende middel).

12. Het Gerecht heeft het vierde en het zesde middel tot nietigverklaring van de handelingen van de Raad van juli 2011 tot en met juli 2014 gezamenlijk onderzocht.

13. Het heeft eerst algemene overwegingen geformuleerd en de rechtspraak uiteengezet (met betrekking tot de evaluatie, de motiveringsplicht van artikel 296 VWEU, de omvang van de beoordelingsbevoegdheid van de Raad, en de juridische en feitelijke grondslag van een op artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 gebaseerde beslissing) in het licht waarvan het de motivering die de Raad ten grondslag had gelegd aan zijn handelingen van juli 2011 tot en met juli 2014 zou onderzoeken.[32] Na een beschrijving van de inhoud van de motiveringen van die handelingen[33] stelde het Gerecht vervolgens vast dat, hoewel de lijst van gewelddadige feiten in de periode na 2004 (met name in de periode 2010-2011) die de Raad had opgesteld, een beslissende rol had gespeeld bij de beoordeling of het opportuun was om de bevriezing van Hamas' tegoeden te handhaven, geen van die gewelddadige feiten was onderzocht in de Britse en de Amerikaanse beslissingen van 2001 die in de motivering waren aangehaald.[34] Die feiten konden in die beslissingen ook niet zijn onderzocht gezien de datum waarop zij hadden plaatsgevonden.[35] Bovendien was in de motiveringen weliswaar vermeld dat de nationale beslissingen nog steeds van kracht waren, maar bevatten zij geen verwijzing naar recentere nationale beslissingen of de motivering van die beslissingen (met uitzondering van de handelingen van de Raad van juli 2014, die voor het eerst melding maakten van een Amerikaanse beslissing van juli 2012).[36] Wat de Amerikaanse beslissing van juli 2012 betrof, had de Raad niets gesteld waaruit de concrete motivering van die beslissing bleek in verband met de lijst van gewelddadige feiten die in de motivering van de handelingen van de Raad van juli 2014 was opgenomen.[37] Het Gerecht verklaarde ook andere nationale beslissingen die ter terechtzitting ter sprake waren gebracht (en niet waren vermeld in de motivering van de handelingen van de Raad van 2014 die dateerden van na de terechtzitting) niet-ontvankelijk.[38]

14. Het argument van de Raad dat het volstond de pers te raadplegen om vast te stellen dat Hamas regelmatig de verantwoordelijkheid voor terroristische daden had opgeëist, wees er volgens het Gerecht in combinatie met het ontbreken van enige verwijzing naar beslissingen van bevoegde instanties die van recentere datum waren dan de toegerekende feiten en naar die feiten verwezen, duidelijk op dat de Raad zich bij de toerekening aan Hamas van de (voor de periode na 2004 in aanmerking genomen) terroristische feiten had gebaseerd op informatie die hij uit de pers had gehaald en niet op beoordelingen die in beslissingen van bevoegde instanties waren vervat.[39] Het stelde derhalve vast dat de Raad de vereisten van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 niet had nageleefd, volgens welke de feitelijke grondslag voor een besluit van de Unie tot bevriezing van tegoeden moet worden gevormd door gegevens die concreet zijn onderzocht en in aanmerking genomen in beslissingen van bevoegde nationale instanties in de zin van dat gemeenschappelijk standpunt.[40]

32 Punten 84-92 van het bestreden arrest.

33 Zie punt 7 hierboven.

34 Punt 101 van het bestreden arrest.

35 Punt 102 van het bestreden arrest.

36 Punt 103 van het bestreden arrest.

37 Punt 106 van het bestreden arrest.

38 Punt 107 van het bestreden arrest.

39 Punt 109 van het bestreden arrest.

40 Punten 110 en 112 van het bestreden arrest.

Volgens het Gerecht had de Raad de volgende redenering gevolgd: hij was begonnen met beoordelingen die in werkelijkheid zijn eigen beoordelingen waren, waarbij hij Hamas als „terroriste" aanmerkte en haar een reeks van gewelddadige feiten toerekende die hij uit de pers en van het internet had gehaald. Vervolgens had de Raad vastgesteld dat de feiten die hij Hamas toerekende, onder de definitie van terroristische daad vielen en dat Hamas een groep in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 was. Pas *na* die uiteenzettingen had de Raad melding gemaakt van beslissingen van nationale instanties, die dateerden van vóór de toegerekende feiten (althans wat de handelingen van de Raad van juli 2011 tot en met februari 2014 betrof). [41] Volgens het Gerecht had de Raad zich niet langer op feiten gebaseerd die eerst door de nationale instanties waren beoordeeld, maar zelf gehandeld als bevoegde instantie in de zin van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931. [42]

15. Die benadering van de Raad was in strijd met het tweelagenstelsel dat bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931 is ingevoerd. De Raad kan weliswaar zo nodig en in het kader van zijn ruime beoordelingsbevoegdheid beslissen om een persoon of groep op de EU-terrorismelijst te handhaven wanneer de feitelijke situatie ongewijzigd is gebleven, maar elke nieuwe terroristische daad die hij bij zijn heronderzoek in zijn motivering opneemt, moet binnen dat stelsel het voorwerp hebben uitgemaakt van een onderzoek en een beslissing van een bevoegde instantie. [43]

16. Het Gerecht verwierp ook het argument van de Raad en de Commissie dat het ontbreken van een verwijzing naar beslissingen van bevoegde instanties was te wijten aan het feit dat Hamas de op nationaal niveau tegen haar genomen beperkende maatregelen had kunnen en moeten betwisten. [44] Het argument van de Raad was volgens het Gerecht een bevestiging van de constatering dat de Raad zich had gebaseerd op informatie die hij uit de pers en van het internet had gehaald. [45]

17. Het Gerecht aanvaardde het argument van de Raad niet dat Hamas in ieder geval in het kader van het bij hem aanhangige beroep (in haar verzoekschrift) haar betrokkenheid bij het terrorisme niet leek te betwisten. Volgens het Gerecht kon de Raad voor het Gerecht de motivering van zijn handelingen van juli 2011 tot en met juli 2014 niet wijzigen door die redenen te reduceren tot enkele feitelijke punten die Hamas (volgens de Raad) voor het Gerecht had erkend. Het Gerecht kon evenmin zelf overgaan tot een beoordeling waartoe alleen de Raad bevoegd was. [46]

18. Gelet op die overwegingen kwam het Gerecht tot de conclusie dat de Raad door zijn handelingen van juli 2011 tot en met juli 2014, zowel artikel 1 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 als de motiveringsplicht had geschonden. [47] Het heeft bijgevolg de handelingen van de Raad van juli 2011 tot en met juli 2014 nietig verklaard evenals de handelingen van de Raad van juli 2010 en januari 2011. Met betrekking tot de laatste groep handelingen heeft het Gerecht geoordeeld dat vaststond dat zij evenmin enige verwijzing bevatten naar beslissingen van bevoegde instanties met betrekking tot de aan verzoekster toegerekende feiten. Zij waren dus eveneens gebrekkig wegens die schending van de motiveringsplicht. [48]

41 Punten 113-119 van het bestreden arrest.

42 Punt 121 van het bestreden arrest. Zie ook punt 125.

43 Punten 126 en 127 van het bestreden arrest.

44 Punt 128 van het bestreden arrest.

45 Punten 129-131 en 141 van het bestreden arrest.

46 Punten 138-140 van het bestreden arrest.

47 Punt 137 van het bestreden arrest.

48 Punt 141 van het bestreden arrest.

Conclusies en middelen in hogere voorziening

19. De Raad, ondersteund door de Commissie en de Franse regering, verzoekt het Hof het bestreden arrest te vernietigen, definitief uitspraak te doen over de punten waarop de onderhavige hogere voorziening betrekking heeft, en Hamas te verwijzen in de kosten van de Raad in eerste aanleg en in de onderhavige hogere voorziening. Hamas verzoekt het Hof de hogere voorziening af te wijzen en de Raad te verwijzen in haar kosten in eerste aanleg en in deze hogere voorziening.

20. Ter terechtzitting van 3 mei 2016 hebben deze partijen alle hun standpunten mondeling toegelicht.

21. Met zijn eerste middel stelt de Raad dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de beoordeling van het gebruik door de Raad van openbare informatie voor de in artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 bedoelde evaluatie.

22. Ten eerste heeft het Gerecht ten onrechte geoordeeld dat de Raad regelmatig met nieuwe redenen moet omkleden waarom een persoon of groep aan beperkende maatregelen onderworpen blijft. Dat uitgangspunt is in strijd met het arrest van het Hof in de zaak Al-Aqsa/Raad en Nederland/Al-Aqsa [49] en de arresten van het Gerecht in de zaken People's Mojahedin Organization of Iran/Raad [50] en Al-Aqsa/Raad [51]. In de eerste zaak had de Raad de motivering gedurende bijna zes jaar niet hoeven te wijzigen. Hieruit blijkt dat het Hof (impliciet) de mogelijkheid heeft aanvaard dat een persoon of groep gedurende die periode op de lijst wordt gehandhaafd wanneer er geen nieuwe informatie van de bevoegde instanties is die schrapping van de lijst kan ondersteunen. Evenals in de zaak Stichting Al-Aqsa, heeft het Britse verbod van Hamas het voor Hamas uiterst moeilijk gemaakt nieuwe terroristische daden te plegen die tot nieuwe beslissingen in de zin van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 zouden leiden. Hetzelfde geldt voor de Amerikaanse verboden. Bovendien zou een betwisting door Hamas van het voor haar geldende verbod of een ambtshalve herziening van die beslissingen tot nieuwe beslissingen hebben geleid.

23. Ten tweede heeft het Gerecht ten onrechte het gebruik door de Raad van openbaar toegankelijke informatie afgewezen. Die beslissing is ook in strijd met zijn eigen eerdere rechtspraak volgens welke een beslissing van een bevoegde instantie ontoereikend kan zijn om een persoon of groep op de EU-terrorismelijst te handhaven. [52] Zelfs bij gebreke van een nieuwe beslissing van een bevoegde instantie kon de Raad Hamas op de lijst handhaven. In het onderhavige geval was de openbaar beschikbare informatie waarop de Raad zich had gebaseerd alleen voor dat doel gebruikt (ongeacht het feit dat de Raad de plaatsing op de lijst had kunnen handhaven op basis van bestaande beslissingen van bevoegde instanties). Dat strookt met het arrest van het Hof in de zaak Al-Aqsa/Raad en Nederland/Al-Aqsa. [53] Een verandering van de feitelijke toestand kan dus het gevolg zijn van een wijziging van de juridische status van de initiële beslissing bedoeld in artikel 1, lid 4, of nieuwe informatie over de activiteiten van de op de lijst geplaatste groep. In omstandigheden waarin de initiële beslissing in de zin van artikel 1, lid 4, niet nietig is verklaard of is ingetrokken, is de relevante vraag in het kader van een re-evaluatie of er een reden is voor schrapping van de lijst, niet of er een reden is om de betrokken persoon of groep weer op de lijst te plaatsen. De redenering van het Gerecht leidt ook tot het bizarre resultaat dat aan de ene kant het besluit van de Raad tot handhaving

49 Arrest van 15 november 2012, Al-Aqsa/Raad en Nederland/Al-Aqsa (C-539/10 P en C-550/10 P, EU:C:2012:711 [hierna: „arrest Al-Aqsa"], punten 145 en 146).

50 Arrest van 23 oktober 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Raad (T-256/07, EU:T:2008:461 [hierna: „arrest PMOI van het Gerecht,"], punten 109 en 112).

51 Arrest van 9 september 2010, Al-Aqsa/Raad (T-348/07, EU:T:2010:373).

52 Het Gerecht beriep zich op zijn arrest in de zaak PMOI, punt 81.

53 Arrest Al-Aqsa, punt 82.

van Hamas op de EU-terrorismelijst geldig was geweest indien de Raad zich eenvoudig had gebaseerd op de aanvankelijke EU-terrorismelijst en niet naar aanvullende informatie had verwezen, terwijl het aan de ene kant algemeen bekend was dat Hamas nieuwe terroristische aanslagen had gepleegd (een feit dat Hamas in haar oorspronkelijke beroep bij het Gerecht had erkend).

24. Ten derde heeft het Gerecht ten onrechte vastgesteld dat de Raad op basis van openbaar beschikbare informatie zijn eigen feitelijke vaststellingen had gedaan voor zijn evaluatie. Dat oordeel is eveneens in strijd met het arrest van het Hof in de zaak Al-Aqsa/Raad en Nederland/Al-Aqsa. Het doet ook de vraag rijzen hoe de Raad moet handelen in omstandigheden waarin hem daden bekend worden die duidelijk „terroristisch" zijn en waarvoor een op de lijst geplaatste persoon of groep publiekelijk de verantwoordelijkheid opeist. In dergelijke omstandigheden vereist het tweelagenstelsel niet dat op nationaal niveau een procedure wordt ingeleid.

25. Ten vierde heeft het Gerecht de bestreden handelingen ten onrechte nietig verklaard op grond dat de Raad naar openbaar beschikbare informatie had verwezen. Die informatie was relevant om uit te maken of Hamas van de EU-terrorismelijst moest worden verwijderd. Bij gebreke van gegevens ter onderbouwing van een dergelijke schrapping kon de Raad besluiten Hamas op die lijst te handhaven.

26. Antwoord van Hamas op het eerste middel.

27. Ten eerste is Hamas het oneens met de Raad dat het Gerecht zou hebben geëist dat besluiten in de zin van artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 op nieuwe redenen of beslissingen van bevoegde instanties moeten zijn gebaseerd. Het Gerecht heeft er juist op gewezen dat de bestreden handelingen moesten zijn gebaseerd op feiten die door bevoegde instanties waren onderzocht. Bovendien mocht de Raad zich niet baseren op eerdere beslissingen van bevoegde instanties zonder de aan die beslissingen ten grondslag liggende feiten te onderzoeken. Voorts kan Hamas niet worden tegengeworpen dat zij de feitelijke verwijten van de Raad niet voor een nationale rechter heeft aangevochten: er waren geen nieuwe beslissingen die konden worden aangevochten.

28. Ten tweede stelt Hamas dat de motiveringsplicht en het vereiste van een toereikende feitelijke grondslag evenzeer gelden voor besluiten waarbij de Raad een persoon of groep op de EU-terrorismelijst handhaaft. De Raad mag er bij zijn evaluatie niet van uitgaan dat een persoon of groep op die lijst vermeld moet blijven. In casu had de Raad zich op zijn initiële plaatsingsbesluiten gebaseerd (die niet door Hamas waren betwist). Toen Hamas voor het eerst op de EU-terrorismelijst werd geplaatst, was het echter nog niet mogelijk die besluiten voor het Gerecht te betwisten wegens tekortschietende motivering. De Raad had in feite nooit melding gemaakt van welbepaalde inlichtingen of dossierelementen die aantoonden dat ten aanzien van Hamas beslissingen in de zin van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 waren genomen, en had Hamas ook niet in kennis gesteld van de informatie die haar plaatsing op de lijst rechtvaardigde. Dat betekent ook dat de Unierechter thans niet kan toetsen of de feiten die tot de initiële plaatsing door de Raad hebben geleid voldoende geloofwaardig waren en door een bevoegde instantie waren onderzocht.

29. De Raad stelt ook ten onrechte dat, ook indien hij in de motivering geen lijst van recentere feiten en aanvullende informatie had opgenomen, zijn besluit geldig zou zijn geweest aangezien het op de initiële beslissingen van bevoegde instanties was gebaseerd. Dat gaat uit van de aanname dat de Raad zich louter op informatie uit die beslissingen mocht baseren. Hoewel de Raad zich op een reeks beweerdelijk door Hamas gepleegde terroristische aanslagen had gebaseerd (zowel in de bestreden handelingen als in de procedure voor het Gerecht), heeft hij geen bewijzen voor die feiten overgelegd. De Raad mag zich daartoe ook niet baseren op berichten in de pers.

30. Ten derde merkt Hamas op dat de Raad het Gerecht lijkt te verwijten dat het tot de (logische) conclusie is gekomen dat de Raad bij de toerekening zijn eigen autonome feitelijke conclusies had getrokken. De Raad stelt ten onrechte dat er geen twijfel mogelijk is over het terroristische karakter van de activiteiten van Hamas. De Raad is bij zijn handelen uit hoofde van gemeenschappelijk

standpunt 2001/931 ook niet bevoegd om feiten op deze wijze te duiden. Het argument van de Raad dat hij niet de mogelijkheid heeft een rechterlijke instantie te verzoeken om nieuwe feiten te beoordelen, is irrelevant, aangezien het Gerecht een dergelijke eis niet aan de Raad heeft gesteld. Het Gerecht heeft ook niet van de Raad verlangd dat hij de Britse of de Amerikaanse instanties moest verzoeken Hamas opnieuw te verbieden. Het heeft alleen geëist dat wanneer de Raad zich op nieuwe feiten baseert, die feiten door een bevoegde instantie moeten zijn beoordeeld.

31. Ten vierde kon de Raad volgens Hamas niet volstaan met de loutere vaststelling dat de initiële nationale beslissingen nog steeds van kracht waren. De Raad moest beoordelen of Hamas nog altijd als terroristisch kon worden gekwalificeerd op een wijze die in overeenstemming was met gemeenschappelijk standpunt 2001/931. Hoewel de Raad in de motivering van uitvoeringsverordening nr. 790/2014 naar een Amerikaanse beslissing van 18 juli 2012 had verwezen, heeft het Gerecht terecht vastgesteld dat uit niets bleek dat de aan die beslissing ten grondslag liggende overwegingen de feiten betroffen waarop de Raad zich had gebaseerd. Voor zover de Raad zich slechts op de initiële beslissingen had gebaseerd, waren de bestreden handelingen ontoereikend gemotiveerd.

32. Met zijn tweede middel stelt de Raad dat het Gerecht ten onrechte niet heeft geoordeeld dat de beslissingen van Amerikaanse bevoegde instanties een toereikende grondslag vormden voor de plaatsing van Hamas op de lijst.

33. Ten eerste kan een beslissing van een administratieve instantie een beslissing zijn in de zin van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931. Dat is door het Hof bevestigd in het arrest Al-Aqsa/Raad en Nederland/Al-Aqsa[54] en door het Gerecht in het arrest People's Mojahedin Organization of Iran/Raad[55].

34. Ten tweede moet volgens gemeenschappelijk standpunt 2001/931 de bevoegde instantie de aan de nationale beslissing ten grondslag liggende feiten vaststellen. Wanneer de beslissing niet door een rechterlijke instantie is genomen, wordt de rechterlijke bescherming gewaarborgd door de betrokken persoon of groep de mogelijkheid te bieden die beslissing aan te vechten voor de nationale rechterlijke instanties. Het Gerecht heeft ten onrechte geëist dat de Raad alle feitelijke gegevens behoorde te kennen op basis waarvan de Amerikaanse Secretary of State (minister van Buitenlandse Zaken) Hamas op de lijst had geplaatst. Artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 schrijft niet voor dat die gegevens aan de Raad moeten worden meegedeeld. De Raad mag ook niet in de plaats treden van de bevoegde instantie. Indien het standpunt van het Gerecht zou worden aanvaard, zou dat betekenen dat wanneer een persoon of groep de plaatsing rechtstreeks voor de rechterlijke instanties van de Unie aanvecht (in plaats van voor de nationale rechters), het aan de Unierechter zou staan de aan de plaatsing ten grondslag liggende redenen te onderzoeken. Bovendien is het niet realistisch te verlangen dat de aan de nationale verbodsbeslissing ten grondslag liggende informatie de feitelijke grondslag vormt voor het besluit van de Raad om beperkende maatregelen toe te passen. Indien ten slotte de Amerikaanse instantie de beslissing op een pertinente wijze zou herzien, moet de Raad met die ontwikkeling rekening houden.

35. Ten derde voorzag het Amerikaanse recht in het onderhavige geval in procedures om op te komen tegen het besluit om Hamas op de lijst van terroristische organisaties te plaatsen.

36. Ten vierde heeft Hamas haar plaatsing door de Amerikaanse instanties nooit betwist.

54 Arrest Al-Aqsa, punten 70 en 71.

55 Arrest PMOI van het Gerecht, punt 144.

37. Ten vijfde zou het aanvaarden van het standpunt van het Gerecht een ommekeer betekenen ten opzichte van het arrest People's Mojahedin Organization of Iran/Raad [56], met name dat „[…] de Raad redelijk en voorzichtig handelt wanneer […] de beslissing van de bevoegde nationale administratieve instantie waarop het communautaire besluit tot bevriezing van de tegoeden is gebaseerd, naar nationaal recht aan rechterlijke toetsing is of kan worden onderworpen [en die instelling derhalve] in beginsel weigert om een standpunt in te nemen over de gegrondheid van de argumenten ten gronde die door de betrokkene ter ondersteuning van een dergelijk beroep zijn aangevoerd, vooraleer hij de uitkomst van deze toetsing kent. In het tegenovergestelde geval zou het oordeel van de Raad als politieke of administratieve instelling immers, feitelijk of rechtens, strijdig kunnen zijn met de beoordeling door de bevoegde nationale rechter". [57] Aanvaarding van het standpunt van het Gerecht zou ook impliceren dat een persoon of groep zijn of haar plaatsing op de lijst zou kunnen blokkeren door de beslissingen van de bevoegde instanties opzettelijk niet bij de nationale rechter aan te vechten, en een administratieve instantie de laatste instantie zou worden die oordeelt over de (feitelijke) omstandigheden van het dossier. Die benadering houdt ook het gevaar in van forum shopping.

38. Volgens Hamas is het tweede middel niet-ontvankelijk, aangezien het Gerecht niets heeft vastgesteld over de vraag of de Amerikaanse beslissingen een toereikende grondslag vormden voor de plaatsing van Hamas op de EU-terrorismelijst. Daarentegen heeft het wel vastgesteld dat de Raad zijn feitelijke verwijten had gebaseerd op informatie die hij uit de pers had gehaald en niet op beslissingen van bevoegde instanties. Hamas betoogt subsidiair dat het tweede middel ook niet-ontvankelijk is voor zover het is gericht tegen feitelijke vaststellingen van het Gerecht.

39. Meer subsidiair voert Hamas aan dat de Amerikaanse beslissingen niet waren genomen door bevoegde instanties in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en geen toereikende grondslag konden vormen voor de plaatsing van Hamas op de EU-terrorismelijst. In dat verband stelt Hamas dat de betrokken Amerikaanse instanties uitsluitend een lijst van terroristische organisaties hadden vastgesteld waartegen beperkende maatregelen moesten worden toegepast. Dergelijke beslissingen voldoen niet aan de voorwaarden van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 (uitgezonderd resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties). Wat met name de beslissingen van instanties van derde landen betreft, wijst Hamas er bovendien op dat tussen de Raad en de instanties van de lidstaten van de Unie het beginsel van loyale samenwerking geldt. Zij benadrukt dat moet worden nagegaan of het derde land dezelfde doeleinden nastreeft als de Europese Unie en dezelfde waarborgen biedt als de bevoegde instanties van de lidstaten. Hamas betwist de argumenten van de Raad met betrekking tot het niveau van bescherming van de rechten van verdediging, de motiveringsplicht en het recht op effectieve rechterlijke bescherming volgens het Amerikaanse recht.

40. Hamas betoogt dat de Raad het Gerecht ten onrechte verwijt dat het blijk heeft gegeven van een onjuiste opvatting door vast te stellen dat de Raad zich niet op een Amerikaanse beslissing mocht baseren zonder toegang te hebben tot de aan die beslissing ten grondslag liggende feiten en vaststellingen. Volgens vaste rechtspraak kan de Raad niet volstaan met een beroep op een beslissing van een bevoegde instantie. Hij moet uitleggen waarom hij van mening is dat een groep een terroristische groep is, en de gegevens vermelden waaruit blijkt dat die kwalificatie ten tijde van zijn evaluatie nog steeds relevant is.

41. Met zijn derde middel stelt de Raad dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door niet te erkennen dat het Britse verbodsbesluit volstond voor de plaatsing van Hamas op de lijst. Zelfs indien de Raad zich niet op de Amerikaanse beslissingen mocht baseren, had het Gerecht moeten onderzoeken of het Britse verbodsbesluit van 2001 een toereikende en geldige

56 Arrest PMOI van het Gerecht, punten 144-147.

57 Arrest PMOI van het Gerecht, punt 147.

grondslag vormde voor handhaving van Hamas op de EU-terrorismelijst. Hoewel het Gerecht aanvaardde dat het Britse verbodsbesluit van kracht was gebleven, heeft het zich impliciet op het standpunt gesteld dat die beslissing was ingetrokken of was verouderd. Het Hof heeft reeds aanvaard dat het Britse verbodsbesluit een beslissing van een bevoegde instantie was in de zin van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931. Bovendien mocht de Raad zich baseren op het Britse verbodsbesluit zonder dat hij toegang hoefde te hebben tot de aan die beslissing ten grondslag liggende feiten en vaststellingen.

42. Volgens Hamas is het derde middel niet-ontvankelijk aangezien het Gerecht niet heeft vastgesteld dat het Britse verbodsbesluit van 2001 geen toereikende grondslag vormde voor de plaatsing van Hamas op de EU-terrorismelijst, en subsidiair, aangezien dat middel is gericht tegen feitelijke vaststellingen van het Gerecht. Meer subsidiair betoogt zij dat het Britse verbodsbesluit van 2001 niet door bevoegde instanties in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 was vastgesteld en geen toereikende grondslag kon vormen voor de plaatsing van Hamas op de EU-terrorismelijst. Zij voegt hieraan toe dat terwijl de Amerikaanse beslissing betrekking had op Hamas zelf, het Britse verbodsbesluit van 2001 uitsluitend de Al Qassam-brigades betrof.

Beoordeling

Opmerkingen vooraf

43. Er is een aanzienlijke overlapping tussen de vragen die in de onderhavige hogere voorziening en in zaak C-599/14 P, Raad/LTTE, aan de orde zijn. In die zaak neem ik eveneens vandaag conclusie. De twee conclusies moeten tezamen worden gelezen. Ik zal bij de beoordeling van de middelen van de Raad in de onderhavige zaak waar nodig verwijzen naar mijn conclusie in de zaak Raad/LTTE.

44. Evenals de hogere voorziening in die zaak biedt de onderhavige hogere voorziening het Hof in wezen de gelegenheid tot (her)beoordeling van de opzet van de regeling voor de handhaving van beperkende maatregelen door de Unie op grond van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en verordening nr. 2580/2001, en de rol van de lidstaten en derde landen in het kader van dat stelsel.

45. In dit stelsel kan een onderscheid worden gemaakt tussen: (i) de initiële plaatsing en (ii) het besluit tot handhaving van een persoon, entiteit of groep op de EU-terrorismelijst. Wat het eerste soort besluit betreft, regelt gemeenschappelijk standpunt 2001/931 de procedure die de Raad moet volgen en de gegevens waarop hij zich kan baseren. Voor het tweede soort besluit ontbreekt een dergelijke regeling. Dat tweede soort besluit was nu juist het voorwerp van het beroep van Hamas bij het Gerecht en is aan de orde in deze hogere voorziening.

46. Artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 bepaalt slechts dat de namen van de op de EU-terrorismelijst geplaatste personen en groepen regelmatig opnieuw worden bezien om er zeker van te zijn dat de plaatsing ervan op de lijst nog steeds gerechtvaardigd is. De kernvragen in deze hogere voorziening zijn hoe de Raad kan vaststellen dat er sprake is van dergelijke rechtvaardigingsgronden en wat de Raad aan de betrokken personen of entiteiten moet meedelen.

47. Uit artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 volgt dat de Raad een persoon of groep van de lijst moet verwijderen of schrappen wanneer er geen gronden zijn die zijn handhaving op de lijst rechtvaardigen. [58] In dit verband staat vast dat Hamas geen opmerkingen en bewijzen aan de Raad heeft overgelegd die van invloed konden zijn op de redenen voor haar plaatsing op de EU-terrorismelijst en mogelijk tot haar schrapping van de lijst konden leiden. In het kader van een ander soort beperkende maatregel heeft het Hof geoordeeld dat wanneer dergelijke opmerkingen en

58 Arrest van 21 december 2011, Frankrijk/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:853, punt 72).

bewijzen zijn verstrekt en er rekening mee is gehouden bij het wijzigen van de redenen voor de plaatsing van een persoon op een lijst in het op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vastgestelde besluit, ook de in het kader van het VWEU vastgestelde verordening in dezelfde zin moet worden gewijzigd. [59]

48. In zijn memories legt de Raad sterk de nadruk op het feit dat Hamas geen van de nationale beslissingen heeft aangevochten waarop de Raad zich had gebaseerd, noch de verordeningen van de Raad waarbij zij oorspronkelijk op de EU-terrorismelijst was geplaatst en vervolgens gehandhaafd. Mijns inziens omvat de toetsing van een verordening van de Raad echter de beoordeling of de Raad aan de geldende regels van het Unierecht heeft voldaan, daaronder begrepen de voorwaarden van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en de grondrechten. Niets in die regels stelt die toetsing afhankelijk van de voorwaarde dat de betrokken partij de beslissing van de bevoegde instantie eerst heeft aangevochten voor de daartoe bevoegde nationale rechterlijke instantie.

Eerste middel

Inleiding

49. Het eerste middel van de Raad betreft in wezen de vraag of hij zich in het kader van een evaluatie op grond van artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 mag baseren op informatie in het publieke domein.

50. Dat middel is gebaseerd op vier argumenten: (i) het Gerecht heeft ten onrechte verlangd dat de Raad regelmatig met nieuwe redenen moet omkleden waarom voor de betrokken partij beperkende maatregelen moeten blijven gelden; (ii) het Gerecht heeft ten onrechte het gebruik door de Raad van in het publieke domein beschikbare informatie afgewezen; (iii) het Gerecht heeft ten onrechte geoordeeld dat de Raad op basis van openbaar toegankelijke informatie zijn eigen feitelijke vaststellingen had gedaan met het oog op zijn evaluatie in de zin van artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, en (iv) het Gerecht heeft de bestreden handelingen ten onrechte nietig verklaard op grond dat de Raad naar openbaar beschikbare informatie had verwezen.

51. Mijns inziens zijn het tweede en het derde argument in wezen hetzelfde. Ik zal ze daarom gezamenlijk bespreken.

Moet de Raad regelmatig met nieuwe redenen omkleden waarom een groep aan beperkende maatregelen onderworpen blijft?

52. Het eerste argument van de Raad ter ondersteuning van zijn eerste middel in de onderhavige zaak komt overeen met het eerste argument ter ondersteuning van zijn tweede middel in de zaak Raad/LTTE.

53. Hetgeen ik heb opgemerkt bij het onderzoek van dat middel in mijn conclusie in die zaak is in casu eveneens van toepassing. [60] Mijns inziens kan er niet enerzijds een absolute regel zijn dat de Raad een persoon of groep alleen op de EU-terrorismelijst mag handhaven wanneer er door bevoegde instanties beslissingen zijn genomen of de Raad ter kennis zijn gekomen na de initiële of eerdere plaatsing. Anderzijds zal of zullen de oorspronkelijke beslissing of beslissingen die voor de initiële plaatsing zijn gebruikt niet altijd volstaan. Wanneer de Raad een besluit neemt als bedoeld in artikel 1, lid 6, zonder zich daarvoor op een nieuwe beslissing van een bevoegde instantie te baseren, moet hij zich ervan

59 Arrest van 1 maart 2016, National Iranian Oil Company/Raad (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punt 55).
60 Zie de punten 77-92 van mijn conclusie in zaak C-599/14 P.

overtuigen dat de beslissing van een bevoegde instantie waarop hij zich eerder heeft gebaseerd voor de vaststelling van het initiële of een later besluit tot handhaving van een persoon of groep op de EU-terrorismelijst, nog steeds een voldoende basis is om aan te tonen dat daarvoor gronden aanwezig zijn.

54. Wanneer de Raad zich dus baseert op de feiten en bewijzen die aan de eerdere beslissing of beslissingen van de bevoegde instantie ten grondslag lagen (zelfs indien die beslissingen zijn ingetrokken om redenen die losstaan van die feiten en bewijzen waaruit betrokkenheid bij terroristische daden of activiteiten bleek [61]), moet de Raad dus aantonen dat de feiten en bewijzen waarop de (initiële of eerdere) beslissingen(en) van de bevoegde instantie was of waren gebaseerd, zijn oordeel dat de betrokken persoon of groep een terreurdreiging vormt nog steeds rechtvaardigen en dat bijgevolg preventieve maatregelen zijn gerechtvaardigd. Aangezien beslissingen van bevoegde instanties noodzakelijkerwijs betrekking hebben op feiten die aan die beslissingen voorafgaan, vloeit hieruit voort dat naarmate het tijdsverloop tussen die feiten en een eerder besluit enerzijds en het nieuwe besluit van de Raad tot handhaving van een persoon of groep op de EU-terrorismelijst anderzijds, langer is, op de Raad een zwaardere verplichting rust om zorgvuldig na te gaan of zijn conclusie op het tijdstip van zijn evaluatie nog steeds geldig op die beslissing en de daaraan ten grondslag liggende feiten is gebaseerd. [62]

55. Wanneer die eerdere beslissing van de bevoegde instantie is vernieuwd of verlengd, moet de Raad nagaan op welke basis dit is gebeurd. Bijgevolg kan het onderzoek van de Raad niet geheel gelijk zijn aan het bij de vaststelling van een eerder, op dezelfde beslissing van een bevoegde instantie gebaseerd besluit als bedoeld in artikel 1, lid 6. Er moet op zijn minst rekening worden gehouden met het tijdsverloop. Dat moet ook in de motivering tot uitdrukking worden gebracht.

56. Zoals ik het bestreden arrest lees, heeft het Gerecht *niet* geoordeeld dat de Raad regelmatig met nieuwe redenen moet omkleden waarom hij heeft besloten een persoon of groep op de EU-terrorismelijst te handhaven. Ik acht dat ook niet nodig. Het Gerecht heeft de Raad slechts verweten dat hij een lijst van gewelddadige feiten had opgesteld die beslissend leken te zijn geweest voor zijn besluit tot handhaving van Hamas op de EU-terrorismelijst, zonder in de bestreden handelingen aan te geven op grond waarvan hij van oordeel was dat die feiten waren vastgesteld en onderzocht in beslissingen van bevoegde instanties. Dat kon volgens het Gerecht kennelijk niet het geval zijn bij de Britse en Amerikaanse beslissingen van 2001 waarop de Raad zich in zijn motivering had gebaseerd. Dat blijkt duidelijk uit de punten 101 tot en met 112 en 119 en 127 van het bestreden arrest. In punt 133 van het bestreden arrest wordt het standpunt van het Gerecht samengevat: het beschikte in de motivering niet over verwijzingen naar enige beslissing van een bevoegde instantie met betrekking tot de feitelijke gegevens die door de Raad ten aanzien van verzoekster in aanmerking waren genomen.

57. Ik ben van mening dat het Gerecht derhalve terecht heeft beslist dat, aangezien er geen nieuwe of andere beslissing van een bevoegde instantie was die een genoegzame grondslag vormde voor de stelling van de Raad dat er gronden waren voor plaatsing van Hamas op de lijst, de Raad zich niet mocht baseren op een opsomming van beweerdelijk door die organisatie gepleegde terroristische aanslagen zonder dat van die feiten bleek uit beslissingen van bevoegde instanties.

58. Ik wil hieraan toevoegen dat de Raad zich ook niet kan beroepen op het feit dat, aangezien het verbod van een groep het voor die groep moeilijk maakt om nieuwe terroristische daden te plegen, nieuwe beslissingen van bevoegde instanties ten aanzien van die groep minder voor de hand liggen. De doeltreffendheid van een verbod van een groep ontslaat de Raad niet van zijn verplichting ervoor te zorgen dat een persoon of groep op de EU-terrorismelijst wordt gehandhaafd op basis van beslissingen van bevoegde instanties. Bovendien kan een beslissing van een bevoegde instantie die de

61 Dat was het geval in het arrest Al-Aqsa, punten 83-90.

62 Zie, met betrekking tot een ander soort sanctie, naar analogie arrest van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 156).

initiële plaatsing op de lijst rechtvaardigde, ook voor latere plaatsingen nog relevant zijn, op voorwaarde dat de Raad vaststelt dat (en uitlegt waarom) zij nog steeds een toereikende grondslag vormt voor de conclusie dat er sprake is van een risico dat de toepassing van beperkende maatregelen rechtvaardigt. [63]

59. Ik verwerp derhalve het eerste argument van de Raad.

Mag de Raad de handhaving van een groep op de EU-terrorismelijst baseren op informatie uit open bronnen?

60. Het tweede en het derde argument van de Raad ter ondersteuning van zijn eerste middel komen goeddeels overeen met het tweede door hem aangevoerde argument ter ondersteuning van het tweede middel in de zaak Raad/LTTE. In mijn conclusie in die zaak heb ik geconcludeerd (om de daar uiteengezette redenen [64]), dat de Raad de handhaving van een persoon of groep op de EU-terrorismelijst niet op feiten en bewijzen mag baseren die elders dan in de beslissingen van bevoegde instanties worden gevonden. Diezelfde conclusie en redenering zijn ook hier van toepassing.

61. Mijns inziens is de door het Gerecht in punt 110 van het bestreden arrest gegeven uitlegging van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, volgens welke de feitelijke grondslag voor een besluit van de Raad tot bevriezing van tegoeden op het gebied van terrorisme niet kan worden gevormd door gegevens die de Raad uit de pers of van het internet heeft gehaald, derhalve niet onjuist. Het Gerecht heeft in punt 121 van het bestreden arrest terecht opgemerkt dat, indien de Raad zich hierop zou mogen baseren, hij daarmee de functie zou krijgen van „bevoegde instantie" in de zin van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931. Zoals het Gerecht echter in punt 127 van het bestreden arrest heeft uiteengezet, moet binnen het tweelagenstelsel voor de besluitvorming elke nieuwe terroristische daad die de Raad in zijn motivering opneemt, het voorwerp hebben uitgemaakt van een onderzoek en een beslissing van een bevoegde instantie.

62. Ik verwerp derhalve het tweede en derde argument van de Raad.

Heeft het Gerecht de bestreden handelingen terecht nietig verklaard?

63. Het vierde argument van de Raad ter ondersteuning van zijn eerste middel komt overeen met het derde argument van de Raad ter ondersteuning van zijn tweede middel en het tweede argument ter ondersteuning van zijn derde middel in de zaak Raad/LTTE.

64. In mijn conclusie in die zaak [65] heb ik de aan het argument van de Raad ten grondslag liggende logica verworpen, dat uit het feit dat geen rekening mag worden gehouden met de feiten van recenter datum waarvan in de pers melding is gemaakt, zou voortvloeien dat de feitelijke situatie niet was gewijzigd en de LTTE dus op de EU-terrorismelijst kon worden gehandhaafd. Ik heb uiteengezet dat, wanneer er geen andere of nieuwere beslissing van een bevoegde instantie (met betrekking tot andere feiten) is, de Raad toch moet bezien of er op basis van de feiten en bewijzen in de beslissing waarop hij zich eerder heeft gebaseerd, nog steeds een risico van betrokkenheid bij terroristische daden bestaat en derhalve een grondslag voor plaatsing op de lijst. Dat impliceert tevens dat de Raad had moeten uitleggen waarom het Britse verbodsbesluit van 2001 nog steeds een voldoende grondslag vormde voor zijn besluit tot handhaving van de LTTE op de lijst en het Gerecht dat argument had moeten bespreken. De vaststellingen van het Gerecht met betrekking tot de vraag of de Raad dat had gedaan vormden het voorwerp van het derde middel van de Raad in die zaak.

63 Zie de punten 77-92 van mijn conclusie in zaak C-599/14 P.

64 Zie de punten 96-107 van mijn conclusie in zaak C-599/14 P.

65 Zie de punten 109-112 van mijn conclusie in de zaak C-599/14 P.

65. Ik neem in de onderhavige zaak hetzelfde standpunt in.

66. In de eerste plaats heeft het Gerecht de bestreden handelingen van de Raad van juli 2011 tot en met juli 2014 nietig verklaard omdat het heeft vastgesteld dat de Raad artikel 1 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en de motiveringsplicht had geschonden. [66]

67. In de tweede plaats volgt uit de omstandigheid dat de Raad zich niet op door hem zelf vastgestelde feiten mocht baseren niet noodzakelijkerwijze dat hij niettemin kon besluiten Hamas op de EU-terrorismelijst te handhaven zonder verder onderzoek. Zoals ik heb uiteengezet, moet de Raad in omstandigheden waarin er geen andere of nieuwere beslissing van een bevoegde instantie (met betrekking tot andere feiten) is, toch bezien of er op basis van de feiten en bewijzen in de beslissing waarop hij zich eerder heeft gebaseerd, *nog steeds een risico van betrokkenheid bij terroristische daden bestaat* en derhalve een grondslag voor plaatsing op de lijst. [67] Dat impliceert tevens dat de Raad had moeten uitleggen waarom de Britse en Amerikaanse nationale beslissingen van 2001 nog steeds een voldoende grondslag vormden voor zijn besluit en het Gerecht dat argument had moeten bepreken. Evenals in het arrest Raad/LTTE zijn de vaststellingen van het Gerecht met betrekking tot de vraag of de Raad dat heeft gedaan het voorwerp van het derde middel van de Raad.

68. Ik verwerp derhalve het vierde argument van de Raad.

Tweede middel

69. Met het tweede middel betoogt de Raad dat het Gerecht ten onrechte niet heeft erkend dat de beslissingen van bevoegde Amerikaanse instanties een toereikende grondslag vormden voor de plaatsing van Hamas op de lijst.

70. Anders dan in het bestreden arrest Raad/LTTE, heeft het Gerecht zich in casu niet uitgesproken over de vraag of een beslissing van een derde land een beslissing van een bevoegde instantie in de zin van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 kan vormen en, indien dit het geval is, onder welke voorwaarden.

71. Mijns inziens zijn het eerste, het derde en het vierde argument ter ondersteuning van dit middel derhalve niet ter zake dienend: het Gerecht heeft de vaststellingen die volgens de Raad onjuist zijn, niet gedaan. Het heeft zich immers niet uitgelaten over de vraag of de beslissing van een Amerikaanse administratieve instantie een beslissing kan zijn in de zin van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 (eerste argument). Dat volgt duidelijk uit een gecombineerde lezing van de punten 99 en 101 van het bestreden arrest. Het heeft zich evenmin uitgesproken over de vraag of een beroep op een dergelijke beslissing afhankelijk is van de voorwaarde dat de op de lijst geplaatste groep de beslissing om haar op de lijst van terroristische organisaties te plaatsen naar Amerikaans recht kon aanvechten en daadwerkelijk heeft aangevochten (het derde en het vierde argument).

72. De Raad stelt ook dat het Gerecht ten onrechte de eis heeft gesteld dat hij alle feitelijke gegevens moest kennen waarop de Amerikaanse Secretary of State de plaatsing van Hamas op de lijst had gebaseerd (tweede argument). Hij beroept zich daartoe op de punten 129 tot en met 132 van het bestreden arrest. Ik lees het bestreden arrest anders. In punt 129 heeft het Gerecht herhaald dat er sprake moet zijn van een aan beslissingen van bevoegde instanties ontleende feitelijke grondslag om een persoon of groep aan beperkende maatregelen te kunnen onderwerpen. Dat is in overeenstemming met het doel te verzekeren dat een persoon of groep alleen op de EU-terrorismelijst kan worden geplaatst indien daarvoor een voldoende solide feitelijke grondslag bestaat. [68] In punt 130

66 Zie de punten 137 en 141 van het bestreden arrest.

67 Zie met name punt 88 van mijn conclusie in zaak C-599/14 P.

68 Zie ook mijn conclusie in zaak C-599/14 P, punt 99 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

heeft het Gerecht vastgesteld dat dit vereiste geldt ongeacht het gedrag van de betrokken persoon of groep. Het heeft er ook duidelijk op gewezen dat de Raad in de motivering de beslissingen van bevoegde nationale instanties moet vermelden waarin de terroristische feiten die als feitelijke grondslag voor zijn eigen beslissingen dienen, concreet zijn onderzocht en in aanmerking genomen. Dat strookt met het vereiste dat de Raad moet nagaan of de beslissing van een bevoegde instantie voldoende welbepaald is om (i) de betrokken persoon of groep aan te wijzen en (ii) vast te stellen of er sprake is van een mogelijke band (zoals beschreven in artikel 1, lid 2, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931) tussen de betrokken persoon of groep en terroristische daden zoals omschreven in artikel 1, lid 3, van dat gemeenschappelijk standpunt.[69] De punten 131 en 132 hebben respectievelijk betrekking op de eerdere vaststelling van het Gerecht dat de Raad zich in feite had gebaseerd op door hemzelf verkregen informatie en de omvang van de rechterlijke toetsing.

73. Mijns inziens biedt derhalve niets in die punten steun aan de opvatting dat het Gerecht van de Raad verlangde dat hij alle feitelijke gegevens kende waarop een bevoegde instantie in een derde land een beslissing had gebaseerd. Gelezen in samenhang met andere delen van het bestreden arrest (met name de punten 103, 106 en 110) wordt in feite duidelijk dat het Gerecht louter (en terecht) heeft geoordeeld dat de Raad zich niet op een beslissing van een bevoegde instantie mag baseren zonder de werkelijke redenen te kennen waarop die beslissing berust. Zoals het Gerecht in punt 114 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, moet de Raad als feitelijke grondslag voor zijn beoordeling beslissingen nemen van bevoegde instanties, die specifieke feiten in aanmerking hebben genomen en op basis daarvan hebben gehandeld, alvorens na te gaan of die feiten „terroristische daden" zijn en de betrokken groep „een groep" is in de zin van de definities in gemeenschappelijk standpunt 2001/931.

74. Ten slotte kan mijns inziens het vijfde argument van de Raad niet strekken tot ondersteuning van zijn tweede middel, volgens hetwelk het Gerecht ten onrechte niet heeft geoordeeld dat de beslissingen van Amerikaanse instanties een toereikende grondslag vormden voor de plaatsing van Hamas op de lijst. Dat argument heeft betrekking op de mogelijke gevolgen van de redenering van het Gerecht. Zoals ik echter reeds heb uiteengezet, heeft de Raad het relevante deel van het bestreden arrest onjuist geïnterpreteerd.

75. Het feit dat een beslissing van de bevoegde instantie waarop de Raad zich baseert niet voor een nationale rechter is aangevochten, ontslaat de Raad echter niet van zijn verplichting om na te gaan dat, wat zijn beroep op die beslissing betreft, is voldaan aan de relevante voorwaarden van artikel 1, leden 4 en 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, en een adequate motivering te geven.

76. Ik verwerp derhalve de argumenten ter ondersteuning van het tweede middel.

Derde middel

77. Met het derde middel betoogt de Raad dat het Gerecht ten onrechte niet heeft erkend dat het plaatsingsbesluit van Hamas kon worden gehandhaafd op grond van het Britse verbodsbesluit van 2001. Dat middel komt overeen met het derde middel in de zaak Raad/LTTE.

78. Het eerste argument van de Raad houdt in dat het Gerecht in eerdere gevallen reeds heeft aanvaard dat dat besluit een beslissing van een bevoegde instantie is in de zin van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931. Mijns inziens kan dit argument het derde middel niet staven. Het Gerecht heeft die beslissing niet specifiek gekwalificeerd en zijn redenering duidt er ook niet op (expliciet noch impliciet) dat het van oordeel zou zijn dat het Britse verbodsbesluit van 2001 *geen* beslissing van een bevoegde instantie was. Ik lees punt 105 van het bestreden arrest ook niet aldus dat

69 Zie ook mijn conclusie in zaak C-599/14 P, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

het Gerecht zou hebben vastgesteld dat dat besluit was ingetrokken of niet meer relevant was. Dat punt maakt deel uit van de bespreking door het Gerecht van het ontbreken van beslissingen van bevoegde instanties waarin de gewelddadige feiten waarop de Raad zich had gebaseerd voor de periode na 2004, waren onderzocht en in aanmerking genomen.

79. Met het tweede argument betoogt de Raad dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat het Britse verbodsbesluit van 2001 geen geldige beslissing van een bevoegde instantie in de zin van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 vormde of niet meer kon vormen, en door te oordelen dat de Raad moest beschikken over alle gegevens die de Home Secretary aanleiding hadden gegeven tot de vaststelling van dat besluit. Ik neem in de onderhavige zaak hetzelfde standpunt in als met betrekking tot het hetzelfde argument in de zaak Raad/LTTE.[70] Mijns inziens heeft het Gerecht noch het een noch het ander vastgesteld. Nadat het in punt 101 van het bestreden arrest had vastgesteld dat de lijst van gewelddadige feiten in de periode na 2004 een beslissende rol had gespeeld bij de beoordeling van de Raad of het opportuun was Hamas op de EU-terrorismelijst te handhaven, heeft het met name bezien of de motivering verwees naar beslissingen van bevoegde instanties waarin die feiten waren onderzocht. Dergelijke beslissingen moesten noodzakelijkerwijze van latere datum zijn dan die feiten en konden dus in geen geval het Britse verbodsbesluit van 2001 omvatten. Bovendien heb ik reeds uiteengezet waarom ik van mening ben dat de Raad ten onrechte stelt dat het Gerecht heeft verlangd dat hij alle gegevens kende waarop bevoegde instanties zich voor het verbod van Hamas hadden gebaseerd.[71]

80. Dit vooropgesteld, wordt in het derde middel van de Raad, evenals in het derde middel in de zaak Raad/LTTE, geïmpliceerd dat het Gerecht, na te hebben vastgesteld dat de Raad zich niet mocht baseren op de lijst van gewelddadige feiten in de periode na 2004 zonder dat die feiten waren onderzocht in beslissingen van bevoegde instanties, niettemin had moeten vaststellen dat het Britse verbodsbesluit van 2001 (het derde middel heeft geen betrekking op de Amerikaanse beslissing) voldoende grondslag vormde voor de bestreden handelingen.

81. Mijn standpunt is conform dat in mijn conclusie in de zaak Raad/LTTE.[72] Ik ben derhalve van mening dat het Gerecht, hoewel het heeft aanvaard dat de Raad in de motivering van de handelingen van de Raad van juli 2011 tot en met juli 2014 de oorspronkelijke nationale beslissingen (met name het Britse verbodsbesluit van 2001) had aangehaald, heeft vastgesteld dat de Raad alleen had vermeld dat die beslissingen nog steeds van kracht waren.[73] Het Gerecht heeft daaruit geen uitdrukkelijke conclusies getrokken. Hoewel de Raad ten onrechte stelt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat het Britse verbodsbesluit van 2001 geen geldige beslissing van een bevoegde instantie vormde of niet meer kon vormen, is het minder duidelijk of het in feite heeft verzuimd die vraag te behandelen (die hem duidelijk was voorgelegd, op grond van de argumenten van Hamas die ontleend waren aan het feit dat de ontwikkeling van de situatie wegens het tijdsverloop onvoldoende in aanmerking was genomen en aan schending van de motiveringsplicht).[74]

82. Ik ben het met de Raad eens dat het Gerecht, nadat het had vastgesteld dat sommige van de redenen het besluit tot handhaving van Hamas op de lijst niet konden rechtvaardigen en dat het besluit derhalve nietig moest worden verklaard, vervolgens uitdrukkelijk de andere redenen had moeten onderzoeken en moeten nagaan of een van die redenen op zich een toereikende grondslag voor het besluit vormde.[75] Alleen wanneer die andere redenen evenmin voldoende nauwkeurig en

70 Zie met name de punten 116-126 van mijn conclusie in de zaak C-599/14 P.

71 Zie punt 73 hierboven.

72 Zie de punten 117-123 van mijn conclusie in zaak C-599/14 P.

73 Punt 103 van het bestreden arrest. Zie ook de punten 100 en 119.

74 Zie de punten 79 en 80 van het bestreden arrest.

75 Arrest van 28 november 2013, Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

concreet waren om de grondslag te kunnen vormen voor de plaatsing konden de bestreden handelingen nietig worden verklaard. Het Gerecht heeft zich in casu echter hierover niet uitgelaten. Zijn redenering was in wezen beperkt tot een feitelijke vaststelling, namelijk dat de Raad de eerdere nationale beslissingen slechts had aangehaald en verklaard dat zij nog steeds van kracht waren. Om die reden moet het derde middel worden toegewezen en de beslissing van het Gerecht worden vernietigd.

83. Gelukkig is de zaak in casu in staat van wijzen en kan het Hof overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, tweede volzin, van het Statuut van het Hof van Justitie de zaak zelf afdoen. In het kader van het vierde en het zesde middel heeft Hamas betoogd dat de Raad ermee had volstaan een reeks feiten te vermelden en te verklaren dat de nationale beslissingen nog steeds van kracht waren. Zij heeft de Raad verweten onvoldoende rekening te hebben gehouden met de ontwikkeling van de situatie in de loop van de tijd. Ook maakte zij bezwaar tegen het feit dat de Raad geen enkele informatie had gegeven over de aan haar in die nationale beslissingen verweten feiten.

84. Ik heb elders in deze conclusie en in mijn conclusie in de zaak Raad/LTTE uiteengezet waarom het Gerecht mijns inziens terecht heeft geoordeeld dat de Raad zich bij zijn besluit tot handhaving van Hamas op de EU-terrorismelijst (in zijn motivering) niet kon baseren op een lijst van nieuwe feiten die niet in beslissingen van bevoegde instanties waren beoordeeld en in aanmerking genomen. Daarmee rest nog de vraag of de Raad kon volstaan met in de motivering van de bestreden verordeningen te vermelden dat de oorspronkelijke beslissingen van de bevoegde instanties (met name het Britse verbodsbesluit van 2001) nog steeds van kracht waren, of (zonder meer) dat een beslissing door een bevoegde instantie was genomen.

85. Om de reeds door mij uiteengezette redenen, met name in de punten 77 tot en met 91 van mijn conclusie in de zaak Raad/LTTE, ben ik van mening dat dit niet volstond. Ik kom derhalve tot de slotsom dat de bestreden handelingen op deze grond nietig moeten worden verklaard.[76] In deze omstandigheden hoeft het Hof de andere door Hamas in eerste aanleg voorgedragen middelen niet te onderzoeken.

Naschrift

86. Het beroep van Hamas in eerste aanleg en dat van de Raad in deze hogere voorziening zijn in wezen veeleer procedureel dan materieel van aard. Ik neem in deze conclusie bewust geen standpunt in over de materiële vraag of het aan Hamas verweten gedrag zoals dat in beslissingen van bevoegde instanties is beoordeeld en in aanmerking genomen, de plaatsing of handhaving van die groep en/of aan haar gelieerde entiteiten op de EU-terrorismelijst rechtvaardigt. Deze conclusie dient derhalve aldus te worden opgevat dat zij uitsluitend betrekking heeft op de eerbiediging van de beginselen van de rechtsstaat, het recht op een eerlijk proces en de rechten van verdediging.

Conclusie

87. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging:

– de hogere voorziening van de Raad van de Europese Unie toe te wijzen;

– het arrest van het Gerecht in zaak T-400/10 te vernietigen;

76 Voor zover sommige van die handelingen betrekking hebben op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid berust de bevoegdheid van het Hof daartoe op artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275, tweede alinea, VWEU.

– de besluiten van de Raad 2010/386/GBVB van 12 juli 2010, 2011/70/GBVB van 31 januari 2011, 2011/430/GBVB van 18 juli 2011 inzake de actualisering van de lijst van personen, groepen en entiteiten bedoeld in de artikelen 2, 3 en 4 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme, de besluiten van de Raad 2011/872/GBVB van 22 december 2011, 2012/333/GBVB van 25 juni 2012, 2012/765/GBVB van 10 december 2012, 2013/395/GBVB van 25 juli 2013, 2014/72/GBVB van 10 februari 2014 en 2014/483/GBVB van 22 juli 2014 inzake de actualisering en wijziging van de lijst van personen, groepen en entiteiten bedoeld in de artikelen 2, 3 en 4 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme en tot intrekking van respectievelijk besluiten 2011/430, 2011/872, 2012/333, 2012/765, 2013/395 en 2014/72, nietig te verklaren voor zover zij Hamas (inbegrepen Hamas-Izz al-Din al-Qassem) betreffen;

– de uitvoeringsverordeningen van de Raad (EU) nr. 610/2010 van 12 juli 2010, nr. 83/2011 van 31 januari 2011, nr. 687/2011 van 18 juli 2011, nr. 1375/2011 van 22 december 2011, nr. 542/2012 van 25 juni 2012, nr. 1169/2012 van 10 december 2012, nr. 714/2013 van 25 juli 2013, nr. 125/2014 van 10 februari 2014 en nr. 790/2014 van 22 juli 2014 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening (EG) nr. 2580/2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme, en tot intrekking van respectievelijk de uitvoeringsverordeningen (EU) nr. 1285/2009, nr. 610/2010, nr. 83/2011, nr. 687/2011, nr. 1375/2011, nr. 542/2012, nr. 1169/2012, nr. 714/2013 en nr. 125/2014, nietig te verklaren voor zover zij Hamas (inbegrepen Hamas-Izz al-Din al-Qassem) betreffen;

– de Raad overeenkomstig de artikelen 138, lid 3, en 184, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof te verwijzen in de eigen kosten en in twee derde van de kosten van Hamas (inbegrepen Hamas-Izz al-Din al-Qassem) in deze hogere voorziening;

– Hamas overeenkomstig de artikelen 138, lid 3, en 184, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof (inbegrepen Hamas-Izz al-Din al-Qassem) te verwijzen in het resterende deel van haar kosten in deze hogere voorziening;

– de Raad overeenkomstig de artikelen 138, lid 1, en 184, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof te verwijzen in de eigen kosten en in die van Hamas (inbegrepen Hamas-Izz al-Din al-Qassem) in eerste aanleg, alsmede

– overeenkomstig de artikelen 140, lid 1, en 184, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof de Franse regering en de Europese Commissie te verwijzen in de eigen kosten.