ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer — uitgebreid)
21 september 2005 *

In zaak T-306/01,

Ahmed Ali Yusuf, wonende te Spånga (Zweden),

Al Barakaat International Foundation, gevestigd te Spånga,

vertegenwoordigd door L. Silbersky en T. Olsson, advocaten,

verzoekers,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Vitsentzatos, I. Rådestad, E. Karlsson en M. Bishop als gemachtigden,

* Procestaal: Zweeds.

en

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Van Solinge, J. Enegren en C. Brown als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerders,

ondersteund door

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, aanvankelijk vertegenwoordigd door J. E. Collins, vervolgens door R. Caudwell, als gemachtigden, laatstgenoemde bijgestaan door S. Moore, barrister, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënt,

betreffende aanvankelijk een beroep tot nietigverklaring van, enerzijds, verordening (EG) nr. 467/2001 van de Raad van 6 maart 2001 tot instelling van een verbod op de uitvoer van bepaalde goederen en diensten naar Afghanistan, tot versterking van het verbod op vluchten en de bevriezing van tegoeden en andere financiële middelen ten aanzien van de Taliban van Afghanistan en tot intrekking van verordening (EG) nr. 337/2000 (PB L 67, blz. 1), en, anderzijds, van verordening (EG) nr. 2199/2001 van de Commissie van 12 november 2001 houdende de vierde wijziging van verordening nr. 467/2001 (PB L 295, blz. 16), en vervolgens een beroep tot nietigverklaring van verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, het Al-Qaïda-netwerk en de Taliban, en tot intrekking van verordening nr. 467/2001 (PB L 139, blz. 9),

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer — uitgebreid),

samengesteld als volgt: N. J. Forwood, kamerpresident, J. Pirrung, P. Mengozzi, A. W. H. Meij en M. Vilaras, rechters,

griffier: H. Jung,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 14 oktober 2003,

het navolgende

Arrest

Toepasselijke bepalingen

1 Volgens artikel 24, lid 1, van het Handvest van de Verenigde Naties, ondertekend te San Francisco (Verenigde Staten) op 26 juni 1945, dragen de Leden van de Verenigde Naties (VN) „de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid in de eerste plaats op aan de Veiligheidsraad, en stemmen zij erin toe dat de Veiligheidsraad, bij de uitvoering van de uit die verantwoordelijkheid voortvloeiende taken, in hun naam handelt."

2 Artikel 25 van het Handvest van de Verenigde Naties luidt: „De Leden van de [VN] komen overeen, de besluiten van de Veiligheidsraad overeenkomstig dit Handvest te aanvaarden en uit te voeren."

3 Krachtens artikel 48, lid 2, van het Handvest van de Verenigde Naties worden de besluiten van de Veiligheidsraad voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid „door de Leden van de Verenigde Naties rechtstreeks uitgevoerd of door middel van hun optreden in de daarvoor in aanmerking komende internationale instellingen waarvan zij lid zijn".

4 Volgens artikel 103 van het Handvest van de Verenigde Naties „[hebben] in geval van strijdigheid tussen de verplichtingen van de Leden van de Verenigde Naties krachtens dit Handvest en hun verplichtingen krachtens andere internationale overeenkomsten, [...] hun verplichtingen krachtens dit Handvest voorrang".

5 Artikel 11, lid 1, EU bepaalt:

„De Unie bepaalt en voert een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid dat alle terreinen van het buitenlands en veiligheidsbeleid bestrijkt en dat de volgende doelstellingen heeft:

— bescherming van de gemeenschappelijke waarden, de fundamentele belangen, de onafhankelijkheid en de integriteit van de Unie, conform de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties;

— versterking van de veiligheid van de Unie in alle opzichten;

— handhaving van de vrede en versterking van de internationale veiligheid overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties [...]"

6 Artikel 301 EG luidt:

„Ingeval een gemeenschappelijk standpunt of een gemeenschappelijk optreden dat volgens de bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie die betrekking hebben op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, is vastgesteld, meebrengt dat de Gemeenschap moet optreden om de economische betrekkingen met één of meer derde landen te onderbreken of geheel of gedeeltelijk te beperken, neemt de Raad de nodige urgente maatregelen. De Raad besluit hiertoe met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, op voorstel van de Commissie."

7 Artikel 60, lid 1, EG bepaalt:

„Indien in gevallen als bedoeld in artikel 301, een optreden van de Gemeenschap nodig wordt geacht, kan de Raad volgens de procedure van artikel 301 ten aanzien van de betrokken derde landen de nodige urgente maatregelen betreffende het kapitaalverkeer en het betalingsverkeer nemen."

8 Artikel 307, eerste alinea, EG luidt:

„De rechten en verplichtingen voortvloeiende uit overeenkomsten vóór 1 januari 1958 of, voor de toetredende staten, vóór de datum van hun toetreding gesloten tussen één of meer lidstaten enerzijds en één of meer derde staten anderzijds, worden door de bepalingen van dit Verdrag niet aangetast."

9 Artikel 308 EG ten slotte bepaalt:

„Indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om, in het kader van de gemeenschappelijke markt, een der doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken zonder dat dit Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, neemt de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement de passende maatregelen."

Feiten

10 Op 15 oktober 1999 nam de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (hierna: „Veiligheidsraad") resolutie 1267 (1999) aan, waarbij hij met name veroordeelde dat Afghaans grondgebied nog steeds werd gebruikt om terroristen onderdak te verlenen en op te leiden en om terroristische daden voor te bereiden, zijn overtuiging bevestigde dat de bestrijding van het internationale terrorisme van wezenlijk belang is voor de handhaving van de vrede en de internationale veiligheid, en betreurde dat de Taliban toevlucht blijven verschaffen aan Usama bin Laden en hem evenals zijn bondgenoten blijven toestaan een netwerk van terroristische opleidingskampen vanaf het door hen gecontroleerde grondgebied te leiden, en

Afghanistan te gebruiken als uitvalsbasis voor internationale terroristische activiteiten. In paragraaf 2 van deze resolutie verlangde de Veiligheidsraad, dat de Taliban Usama bin Laden onverwijld aan de bevoegde autoriteiten zouden uitleveren. Om de nakoming van deze verplichting te verzekeren, wordt in paragraaf 4, sub b, van resolutie 1267 (1999) bepaald dat alle staten, onder meer, „moeten bevriezen de tegoeden en andere financiële middelen, verkregen uit goederen toebehorende aan de Taliban of al dan niet rechtstreeks door hen gecontroleerd, dan wel toebehorende aan of gecontroleerd door ondernemingen toebehorende aan of gecontroleerd door de Taliban, zoals aangewezen door het ter uitvoering van paragraaf 6 hierna ingestelde comité, en erop moeten toezien, dat noch de bedoelde tegoeden en andere financiële middelen noch andere aangewezen tegoeden en financiële middelen ter beschikking worden gesteld aan of gebruikt ten behoeve van de Taliban of van enige onderneming toebehorende aan de Taliban of al dan niet rechtstreeks door hen gecontroleerd, hetzij door hun eigen staatsburgers hetzij door andere personen die op hun grondgebied verblijven, behoudens in individuele gevallen en om humanitaire redenen door het comité verleende toelating".

11 In paragraaf 6 van resolutie 1267 (1999) besloot de Veiligheidsraad overeenkomstig artikel 28 van zijn voorlopig reglement een comité bestaand uit alle Leden van de Veiligheidsraad in te stellen (hierna: „sanctiecomité"), dat met name belast is met het toezicht op de uitvoering van de bij paragraaf 4 voorgeschreven maatregelen door de staten, het aanwijzen van de in paragraaf 4 bedoelde tegoeden en andere financiële middelen en het onderzoek van de verzoeken om afwijking van de bij paragraaf 4 opgelegde maatregelen.

12 Van mening dat voor de uitvoering van die resolutie een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk was, stelde de Raad op 15 november 1999 een gemeenschappelijk standpunt vast (1999/727/GBVB) betreffende beperkende maatregelen tegen de Taliban (PB L 294, blz. 1). Artikel 2 hiervan schrijft de bevriezing voor van de tegoeden en andere financiële middelen van de Taliban in het buitenland, op de wijze als voorzien in resolutie 1267 (1999) van de Veiligheidsraad.

13 Op 14 februari 2000 stelde de Raad op basis van de artikelen 60 EG en 301 EG verordening (EG) nr. 337/2000 vast, betreffende een verbod op vluchten en een bevriezing van tegoeden en andere financiële middelen ten aanzien van de Taliban van Afghanistan (PB L 43, blz. 1).

14 Op 19 december 2000 nam de Veiligheidsraad resolutie 1333 (2000) aan, waarin hij verlangde dat de Taliban resolutie 1267 (1999) zouden nakomen, in het bijzonder door internationale terroristen en hun organisaties niet langer toevlucht en opleiding te verschaffen en door Usama bin Laden voor berechting over te dragen aan de bevoegde autoriteiten. De Veiligheidsraad besloot in het bijzonder het verbod van vluchten en de bevriezing van tegoeden overeenkomstig resolutie 1267 (1999) te versterken. Zo bepaalt paragraaf 8, sub c, van resolutie 1333 (2000), dat alle staten, met name „onverwijld moeten bevriezen de tegoeden en andere financiële middelen van Usama bin Laden en met hem verband houdende personen en entiteiten, zoals aangewezen door het [sanctiecomité], daaronder begrepen de organisatie Al-Qaïda, en de tegoeden verkregen uit goederen toebehorende aan Usama bin Laden en aan de met hem verband houdende personen en entiteiten of al dan niet rechtstreeks door hen gecontroleerd, en erop moeten toezien, dat noch de bedoelde tegoeden en andere financiële middelen noch andere tegoeden en financiële middelen ter beschikking worden gesteld van of al dan niet rechtstreeks worden gebruikt ten behoeve van Usama bin Laden, de met hem verband houdende personen of enige andere aan hen toebehorende entiteit of al dan niet rechtstreeks door hen gecontroleerd, daaronder begrepen de organisatie Al-Qaïda, hetzij door hun eigen staatsburgers hetzij door andere personen die op hun grondgebied verblijven".

15 In dezelfde bepaling droeg de Veiligheidsraad het sanctiecomité op, op basis van de door de staten en de regionale organisaties verstrekte inlichtingen een lijst bij te houden van de personen en entiteiten waarvan dat comité had vastgesteld dat zij banden onderhielden met Usama bin Laden, daaronder begrepen de organisatie Al-Qaïda.

16 In paragraaf 23 van resolutie 1333 (2000) besloot de Veiligheidsraad, dat de bij paragraaf 8 voorgeschreven maatregelen gedurende twaalf maanden van toepassing zouden zijn en dat hij aan het einde van die periode zou beslissen, of zij voor een nieuwe periode in dezelfde vorm zouden worden verlengd.

17 Van mening dat voor de uitvoering van die resolutie een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk was, stelde de Raad op 26 februari 2001 een gemeenschappelijk standpunt vast (2001/154/GBVB) betreffende aanvullende beperkende maatregelen tegen de Taliban en tot wijziging van gemeenschappelijk standpunt 96/746/GBVB (PB L 57, blz. 1). Artikel 4 van dit gemeenschappelijk standpunt bepaalt:

„Alle tegoeden en andere financiële middelen van Usama bin Laden en met hem verband houdende personen en entiteiten, zoals bepaald door het [sanctiecomité], worden bevroren; er mogen geen tegoeden en andere financiële middelen meer aan Usama bin Laden en met hem verband houdende personen en entiteiten, zoals bepaald door het [sanctiecomité], ter beschikking worden gesteld, overeenkomstig de voorwaarden van [resolutie 1333 (2000)]."

18 Op 6 maart 2001 stelde de Raad op basis van de artikelen 60 EG en 301 EG verordening (EG) nr. 467/2001 vast, tot instelling van een verbod op de uitvoer van bepaalde goederen en diensten naar Afghanistan, tot versterking van het verbod op vluchten en verlenging van de bevriezing van tegoeden en andere financiële middelen ten aanzien van de Taliban van Afghanistan en tot intrekking van verordening (EG) nr. 337/2000 (PB L 67, blz. 1).

19 Volgens overweging 3 van die verordening vallen de bij resolutie 1333 (2000) bedoelde maatregelen „onder het toepassingsgebied van het Verdrag en is derhalve, met name met het oog op de voorkoming van concurrentievervalsing, communautaire wetgeving nodig om de betrokken besluiten van de Veiligheidsraad uit te voeren voorzover er sprake is van het grondgebied van de Gemeenschap".

20 Artikel 1 van verordening nr. 467/2001 omschrijft wat onder „middelen" en „bevriezing van middelen" moet worden verstaan.

21 Artikel 2 van verordening nr. 467/2001 bepaalt:

„1. Alle tegoeden en andere financiële middelen die eigendom zijn van een door het [sanctiecomité] aangewezen en in bijlage I genoemde natuurlijke of rechtspersoon, entiteit of lichaam worden bevroren.

2. Er mogen geen tegoeden of andere financiële middelen direct of indirect ter beschikking worden gesteld van of ten behoeve van door het sanctiecomité Taliban aangewezen en in bijlage I genoemde personen, entiteiten of lichamen.

3. De leden 1 en 2 gelden niet voor tegoeden en financiële middelen waarvoor het sanctiecomité Taliban een vrijstelling heeft toegekend. Dergelijke vrijstellingen worden verkregen via de in bijlage II opgesomde bevoegde autoriteiten van de lidstaten."

22 Bijlage I bij verordening nr. 467/2001 bevat de lijst van personen, entiteiten en lichamen wier tegoeden ingevolge artikel 2 bevroren moeten worden. Volgens artikel 10, lid 1, van verordening nr. 467/2001 is de Commissie bevoegd deze bijlage I op basis van besluiten van de Veiligheidsraad of het sanctiecomité te wijzigen of aan te vullen.

23 Op 8 maart 2001 publiceerde het sanctiecomité een eerste geconsolideerde lijst van personen en entiteiten wier tegoeden ingevolge de resoluties 1267 (1999) en 1333 (2000) van de Veiligheidsraad bevroren moesten worden (zie communiqué AFG/131 SC/7028 van genoemd comité van 8 maart 2001). Die lijst is daarna herhaaldelijk gewijzigd en aangevuld. De Commissie heeft derhalve krachtens artikel 10 van verordening nr. 467/2001 verscheidene verordeningen vastgesteld met wijzigingen of aanvullingen van bijlage I bij die verordening.

24 Op 9 november 2001 heeft het sanctiecomité een nieuw addendum bij zijn lijst van 8 maart 2001 gepubliceerd, met meer in het bijzonder de namen van de navolgende entiteit en drie personen:

— „Barakaat International Foundation, Box 4036, Spånga, Stockholm, Zweden; Rinkebytorget 1, 04 Spånga, Zweden";

— „Aden, Abdirisak; Akaftingebacken 8, 16367 Spånga, Zweden; geboren op 1 juni 1968";

— „Ali, Abdi Abdulaziz, Drabantvagen 21, 17750 Spånga, Zweden; geboren op 1 januari 1955";

— „Ali, Yusaf Ahmed, Hallbybybacken 15, 70 Spånga, Zweden; geboren op 20 november 1974".

25 Bij verordening (EG) nr. 2199/2001 van de Commissie van 12 november 2001 houdende de vierde wijziging van verordening nr. 467/2001 (PB L 295, blz. 16), zijn de namen van de entiteit en de drie natuurlijke personen, samen met andere, toegevoegd aan de lijst van bijlage I van die verordening.

26 Op 16 januari 2002 nam de Veiligheidsraad resolutie 1390 (2002) aan, die voorziet in beperkende maatregelen tegen Usama bin Laden, de leden van de Al-Qaïda-organisatie, de Taliban en andere daarmee verbonden personen, groepen, ondernemingen en entiteiten. In de paragrafen 1 en 2 van die resolutie wordt in wezen voorzien in de handhaving van de maatregelen, met name de bevriezing van de tegoeden, die in paragraaf 4, sub b, van resolutie 1267 (1999) en in paragraaf 8, sub c, van resolutie 1333 (2000) zijn voorgeschreven. Overeenkomstig paragraaf 3 van resolutie 1390 (2002) zal de Veiligheidsraad deze maatregelen twaalf maanden na de aanneming van de resolutie opnieuw bezien en zal hij aan het eind van deze periode de maatregelen handhaven dan wel aanpassen.

27 Van mening dat voor de uitvoering van die resolutie een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk was, stelde de Raad op 27 mei 2002 gemeenschappelijk standpunt 2002/402/GBVB vast, betreffende beperkende maatregelen tegen Usama bin Laden, de leden van de Al-Qaïda-organisatie, de Taliban en andere daarmee verbonden personen, groepen, ondernemingen en entiteiten, en tot intrekking van de gemeenschappelijke standpunten 96/746/GBVB, 1999/727/GBVB, 2001/154/GBVB en 2001/771/GBVB (PB L 139, blz. 4). Artikel 3 van dat gemeenschappelijk standpunt schrijft met name de voortgezette bevriezing voor van de tegoeden en andere financiële activa en economische middelen van de personen, groepen, ondernemingen en entiteiten op de lijst die door het sanctiecomité uit hoofde van de resoluties 1267 (1999) en 1333 (2000) van de Veiligheidsraad is opgesteld.

28 Op 27 mei 2002 stelde de Raad op basis van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG verordening (EG) nr. 881/2002 vast, tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, het Al-Qaïda-netwerk en de Taliban, en tot intrekking van verordening nr. 467/2001 (PB L 139, blz. 9).

29 Volgens overweging 4 van die verordening vallen met name de maatregelen als vastgesteld bij resolutie 1390 (2002) van de Veiligheidsraad „binnen de werkingssfeer van het Verdrag en bijgevolg is, met name ter voorkoming van concurrentiedistorsies, communautaire wetgeving noodzakelijk voor de toepassing van de relevante besluiten van de Veiligheidsraad voorzover het gaat om het grondgebied van de Gemeenschap".

30 Artikel 1 van verordening nr. 881/2002 omschrijft de „tegoeden" en de „bevriezing van tegoeden" in wezen in dezelfde bewoordingen als artikel 1 van verordening nr. 467/2001.

31 Artikel 2 van verordening nr. 881/2002 luidt:

„1. Alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn van of in het bezit zijn van natuurlijke of rechtspersonen, groepen of entiteiten die door het sanctiecomité zijn aangewezen en in bijlage I zijn genoemd, worden bevroren.

2. Er worden geen tegoeden direct of indirect aan of ten behoeve van de door het sanctiecomité aangewezen en in bijlage I genoemde natuurlijke of rechtspersonen, groepen of entiteiten ter beschikking gesteld.

3. Er worden geen economische middelen direct of indirect aan of ten behoeve van door het sanctiecomité aangewezen en in bijlage I genoemde natuurlijke of rechtspersonen, groepen of entiteiten ter beschikking gesteld waardoor die personen, groepen of entiteiten tegoeden, goederen of diensten kunnen verwerven."

32 Bijlage I bij verordening nr. 881/2002 bevat de lijst van personen, entiteiten en groepen wier tegoeden ingevolge artikel 2 bevroren moeten worden. Die lijst bevat meer in het bijzonder de namen van de navolgende entiteit en drie personen:

— „Barakaat International Foundation, Box 4036, Spånga, Stockholm, Zweden; Rinkebytorget 1, 04, Spånga, Zweden";

— „Aden, Adirisak; Skaftingebacken 8, 16367 Spånga, Zweden, geboren op 1 juni 1968";

— „Ali, Abdi Abdulaziz, Drabantvagen 21, 17750 Spånga, Zweden, geboren op 1 januari 1955";

— „Ali, Yusaf Ahmed, Hallbybybacken 15, 70 Spånga, Zweden, geboren op 20 november 1974".

33 Op 26 augustus 2002 besloot het sanctiecomité „Abdi Abdulaziz Ali" en „Abdirisak Aden" te schrappen van de lijst van de personen, groepen en entiteiten wier tegoeden en andere financiële middelen moeten worden bevroren.

34 Derhalve stelde de Commissie op 4 september 2002 verordening (EG) nr. 1580/2002 vast, tot tweede wijziging van verordening nr. 881/2002 (PB L 237, blz. 3).

35 Volgens artikel 1, lid 2, van verordening nr. 1580/2002 worden de namen van onder andere de volgende personen doorgehaald op de lijst in bijlage I bij verordening nr. 881/2002:

— „Ali, Abdi Abdulaziz, Drabantvägen 21, 17750 Spånga, Zweden, geboren op 1 januari 1955";

— „Aden, Adirisak, Skäftingebacken 8, 16367 Spånga, Zweden, geboren op 1 juni 1968".

36 Op 20 december 2002 nam de Veiligheidsraad resolutie 1452 (2002) aan, die bedoeld was om de naleving van de verplichtingen op het gebied van de terreurbestrijding te vergemakkelijken. Paragraaf 1 van die resolutie voorziet in een aantal afwijkingen van en uitzonderingen op de bevriezing van tegoeden en economische middelen als voorgeschreven bij resoluties 1267 (1999), 1333 (2000) en 1390 (2002), die om humanitaire redenen door de staten kunnen worden verleend, behoudens goedkeuring door het sanctiecomité.

37 Op 17 januari 2003 nam de Veiligheidsraad resolutie 1455 (2003) aan, met het oog op een betere uitvoering van de maatregelen als voorgeschreven in paragraaf 4, sub b, van resolutie 1267 (1999), paragraaf 8, sub c, van resolutie 1333 (2000) en de paragrafen 1 en 2 van resolutie 1390 (2002). Volgens paragraaf 2 van resolutie 1455 (2003) zullen die maatregelen binnen twaalf maanden of zo nodig eerder, opnieuw worden verbeterd.

38 Van mening dat voor de uitvoering van resolutie 1452 (2002) van de Veiligheidsraad een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk was, stelde de Raad op 27 februari 2003 gemeenschappelijk standpunt 2003/140/GBVB vast, betreffende uitzonderingen op de beperkende maatregelen, opgelegd bij gemeenschappelijk standpunt 2002/402 (PB L 53, blz. 62). Artikel 1 van dat gemeenschappelijk standpunt bepaalt,

dat de Europese Gemeenschap bij de uitvoering van de maatregelen van artikel 3 van gemeenschappelijk standpunt 2002/402 ervoor zorgt dat wordt voorzien in de krachtens resolutie 1452 (2002) van de Veiligheidsraad toegestane uitzonderingen.

39 Op 27 maart 2003 stelde de Raad verordening (EG) nr. 561/2003 vast, tot wijziging van verordening nr. 881/2002 met betrekking tot uitzonderingen op de bevriezing van tegoeden en economische middelen (PB L 82, blz. 1). In overweging 4 van die verordening geeft de Raad te kennen dat, gelet op resolutie 1452 (2002) van de Veiligheidsraad, de door de Gemeenschap opgelegde maatregelen moeten worden bijgesteld.

40 Artikel 1 van verordening nr. 561/2003 luidt:

„In verordening [...] nr. 881/2002 wordt het volgende artikel 2 bis ingevoegd:

‚Artikel 2 bis

1. Artikel 2, lid 2, is niet van toepassing op tegoeden of andere economische middelen waarvoor geldt dat:

a) een bevoegde autoriteit van de lidstaten, zoals vermeld in bijlage II, op verzoek van een belanghebbende natuurlijke persoon of rechtspersoon heeft vastgesteld dat die tegoeden of andere economische middelen:

i) noodzakelijk zijn ter dekking van basisuitgaven, zoals betalingen voor voedsel, huur of hypotheeklasten, geneesmiddelen of geneeskundige behandelingen, belastingen, verzekeringspremies of openbare voorzieningen;

ii) uitsluitend bestemd zijn voor de betaling van redelijke honoraria en vergoeding van gemaakte kosten in verband met de verlening van juridische diensten;

iii) uitsluitend bestemd zijn voor de betaling van kosten voor alleen het houden of beheren van bevroren tegoeden of andere economische middelen; of

iv) noodzakelijk zijn voor het dekken van buitengewone uitgaven; en

b) dit voornemen ter kennis is gebracht van het sanctiecomité; en

c) i) in geval van een voornemen als bedoeld sub a-i, ii of iii, het sanctiecomité binnen 48 uur na de kennisgeving geen bezwaar heeft gemaakt tegen het voornemen;

ii) in geval van een voornemen als bedoeld sub a-iv, het sanctiecomité het voornemen heeft goedgekeurd.

2. Eenieder die in aanmerking wil komen voor de toepassing van lid 1, richt zijn verzoek tot de bevoegde autoriteit van de lidstaat als vermeld in bijlage II.

De bevoegde autoriteit als vermeld in bijlage II deelt de persoon die het verzoek heeft ingediend en alle andere personen, groepen en entiteiten waarvan de rechtstreekse betrokkenheid bekend is, onmiddellijk schriftelijk mee of het verzoek is ingewilligd.

De bevoegde autoriteit deelt ook de andere lidstaten mee of het verzoek om een dergelijke uitzondering is ingewilligd.

3. Tegen tegoeden die binnen de Gemeenschap zijn vrijgemaakt en overgedragen om uitgaven te dekken, of die op grond van dit artikel zijn erkend, worden geen verdere beperkende maatregelen uit hoofde van artikel 2 genomen.

[...]"

41 Op 19 mei 2003 stelde de Commissie verordening (EG) nr. 866/2003 vast, tot achttiende wijziging van verordening nr. 881/2002 (PB L 124, blz. 19). Volgens artikel 1 en punt 1 van de bijlage bij die verordening wordt bijlage I bij verordening nr. 881/2002 in die zin gewijzigd, dat de vermelding „Ali, Yusaf Ahmed, Hallbybybacken 15, 70 Spånga, Zweden, geboren op 20 november 1974" op de lijst van natuurlijke personen wordt vervangen door de volgende vermelding:

„Ali Ahmed YUSAF (ook bekend als Ali Galoul); adres: Krälingegränd 33, S-16362 Spånga (Zweden); geboren op 20 november 1974 in Garbaharey (Somalië); van Zweedse nationaliteit; paspoort: Zweeds paspoort nr. 1041635; nationaal identificatienummer: 741120-1093."

Procesverloop en conclusies van partijen

42 Bij verzoekschrift, op 10 december 2001 neergelegd ter griffie van het Gerecht en ingeschreven onder nummer T-306/01, hebben Abdirisak Aden, Abdulaziz Ali en Ahmed Yusuf, alsmede Al Barakaat International Foundation (hierna: „Al Barakaat") krachtens artikel 230 EG beroep ingesteld tegen de Raad en de Commissie, waarbij zij concluderen dat het het Gerecht behage:

— verordening nr. 2199/2001 nietig te verklaren;

— verordening nr. 467/2001 nietig te verklaren en, subsidiair, die verordening krachtens artikel 241 EG niet-toepasselijk te verklaren;

— te beslissen over de kosten, waarvan het bedrag nader is vast te stellen.

43 Bij dezelfde akte hebben verzoekers krachtens artikel 243 EG verzocht om opschorting van de tenuitvoerlegging van verordening nr. 2199/2001.

44 Bij op 10 december 2001 ter griffie van het Gerecht neergelegde afzonderlijke akte hebben verzoekers het Gerecht verzocht om overeenkomstig artikel 76 bis van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht volgens de versnelde procedure uitspraak te doen. Verweerders gehoord, heeft het Gerecht (Eerste kamer) dit verzoek bij beschikking van 22 januari 2002 afgewezen, omdat de zaak ingewikkelde en moeilijke rechtsvragen opwierp.

45 Bij brief van de griffie van het Gerecht van 24 januari 2002 is verzoekers meegedeeld dat op het verzoek om opschorting van de tenuitvoerlegging van verordening nr. 2199/2001 niet kon worden beslist, omdat dit niet overeenkomstig het Reglement voor de procesvoering bij afzonderlijke akte was ingediend. In diezelfde brief werd er echter op gewezen, dat het altijd mogelijk was een nieuw verzoek om voorlopige maatregelen in te dienen met inachtneming van de bepalingen van genoemd Reglement.

46 In hun op 19 februari 2002 ter griffie van het Gerecht neergelegde verweerschriften concluderen de Raad en de Commissie dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekers te verwijzen in de kosten.

47 Bij op 8 maart 2002 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte hebben verzoekers verzocht om opschorting, tot de beslissing in de hoofdzaak, van de tenuitvoerlegging van de verordeningen nrs. 467/2001 en 2199/2001, voorzover deze hen betreffen.

48 De president van het Gerecht heeft op 22 maart 2002 partijen gehoord in aanwezigheid van het Koninkrijk Zweden, dat op de hoorzitting was vertegenwoordigd.

49 Bij beschikking van 7 mei 2002 (Aden e.a./Raad en Commissie, T-306/01 R, Jurispr. blz. II-2387), heeft de president van het Gerecht het verzoek in kort geding afgewezen op grond dat aan de voorwaarde van spoedeisendheid niet was voldaan, en heeft hij de beslissing omtrent de kosten aangehouden.

50 Bij brief van de griffier van het Gerecht van 27 juni 2002 is partijen verzocht, hun opmerkingen te maken over de consequenties van de intrekking van verordening nr. 467/2001 en de vervanging daarvan door verordening nr. 881/2002.

51 In hun op 29 juli 2002 ter griffie van het Gerecht neergelegde opmerkingen verklaren verzoekers hun conclusies, middelen en argumenten in dier voege aan te passen dat zij thans strekken tot nietigverklaring van verordening nr. 881/2002 (hierna: „bestreden verordening"), vastgesteld in het licht van resolutie 1390 (2002) van de Veiligheidsraad, waarbij de hen opgelegde sancties worden gehandhaafd. Zij merken op dat ervan moet worden uitgegaan dat het aanvankelijke beroep tegen verordening nr. 467/2001 door de intrekking daarvan bij de bestreden verordening zonder voorwerp is geraakt.

52 In zijn op 12 juli 2002 ter griffie van het Gerecht neergelegde opmerkingen erkent de Raad dat verzoekers de oorspronkelijke conclusies van hun beroep in dier voege mogen uitbreiden of aanpassen, dat zij thans strekken tot nietigverklaring van de bestreden verordening.

53 In haar op 10 juli 2002 ter griffie van het Gerecht neergelegde opmerkingen verklaart de Commissie er geen bezwaar tegen te hebben dat verzoekers hun conclusies in dier voege wijzigen dat zij mede betrekking hebben op laatstgenoemde verordening, gelet op de omstandigheid dat de rechtsgevolgen van verordening nr. 2199/2001 zich in de bestreden verordening voortzetten.

54 Verder verzoekt de Commissie het Gerecht overeenkomstig artikel 113 van zijn Reglement voor de procesvoering vast te stellen dat het beroep zonder voorwerp is geraakt voorzover het gericht is tegen verordening nr. 2199/2001, en dat daarop wat haar betreft niet meer behoeft te worden beslist.

55 Bovendien verzoekt de Commissie krachtens de artikelen 115, lid 1, en 116, lid 6, van het Reglement voor de procesvoering dat haar de hoedanigheid van interveniënte aan de zijde van de Raad wordt toegekend. Zij verklaart echter haar vordering te handhaven tot verzoekers' verwijzing in de kosten die zij heeft gemaakt in de periode waarin hun beroep gericht was tegen verordening nr. 2199/2001.

56 Bij beschikking van de president van de Eerste kamer van het Gerecht van 12 juli 2002, is het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie aan de zijde van verweerders.

57 Bij brief van de griffie van het Gerecht van 11 september 2002 is verzoekers verzocht hun opmerkingen te maken over de eventuele consequenties van de vaststelling van verordening nr. 1580/2002 wat de voortzetting van het beroep betreft.

58 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht bij het begin van het nieuwe gerechtelijke jaar dat op 1 oktober 2002 inging, is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Tweede kamer, naar welke kamer de zaak dan ook is verwezen.

59 In hun opmerkingen over de consequenties van de vaststelling van verordening nr. 1580/2002, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 11 november 2002, verklaren verzoekers dat hun beroep niet meer tegen de Commissie is gericht, en dat Abdirisak Aden en Abdulaziz Ali geen bijzonder en individueel belang meer hebben bij de voortzetting van hun beroep, behalve wat betreft de veroordeling in de kosten.

60 Bij beslissing van 20 november 2002 heeft de griffier van het Gerecht geweigerd de door verzoekers in diezelfde opmerkingen gemaakte commentaren over de duplieken van de Raad en de Commissie aan het dossier toe te voegen op grond dat die commentaren in het Reglement voor de procesvoering niet worden geregeld.

61 In zijn memorie in interventie, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 27 februari 2003, concludeert het Verenigd Koninkrijk dat het het Gerecht behage het beroep te verwerpen.

62 Bij brief van de griffie van het Gerecht van 13 juni 2003 is Yusuf verzocht zijn opmerkingen te maken over de consequenties van de vaststelling van verordening nr. 866/2003 voor het verdere verloop van de procedure.

63 In zijn op 7 juli 2003 ter griffie van het Gerecht neergelegde opmerkingen heeft Yusuf in wezen meegedeeld dat de bij verordening nr. 866/2003 ingevoerde wijzigingen zuiver redactioneel van aard waren en geen invloed op het verdere verloop van de procedure zouden hebben.

64 Na partijen te hebben gehoord, heeft het Gerecht de zaak overeenkomstig artikel 51 van het Reglement voor de procesvoering verwezen naar een kamer bestaande uit vijf rechters.

65 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Tweede kamer — uitgebreid) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan en heeft het in het kader van de in artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering bedoelde maatregelen tot organisatie van de procesgang schriftelijk een vraag gesteld aan de Raad en aan de Commissie, die binnen de gestelde termijn daarop hebben geantwoord.

66 Bij beschikking van de president van de Tweede kamer (uitgebreid) van het Gerecht van 18 september 2003 zijn de onderhavige zaak en zaak T-315/01, Kadi/Raad en Commissie, overeenkomstig artikel 50 van het Reglement voor de procesvoering gevoegd voor de mondelinge behandeling.

67 Bij brief van 8 oktober 2003 heeft de Commissie het Gerecht verzocht de „richtsnoeren voor het verloop van de werkzaamheden van het [sanctiecomité]", zoals door dit comité op 7 november 2002 vastgesteld en op 10 april 2003 gewijzigd, aan het dossier toe te voegen. Bij beschikking van de president van de Tweede kamer (uitgebreid) van het Gerecht van 9 oktober 2003 is dit verzoek ingewilligd.

68 Nadat Aden en Ali het Gerecht overeenkomstig artikel 99 van het Reglement voor de procesvoering hadden meegedeeld dat zij afstand deden van hun beroep en dat zij met verweerders tot een akkoord waren gekomen over de kosten, heeft de president van de Tweede kamer (uitgebreid) van het Gerecht bij beschikking van 9 oktober 2003 de doorhaling van de naam van deze twee verzoekers in zaak T-306/01 in het register gelast en heeft hij overeenkomstig het akkoord van partijen over de kosten beslist.

69 Bij op 13 oktober 2003 ter griffie van het Gerecht neergelegde afzonderlijke akten, hebben Yusuf en Al Barakaat een verzoek om rechtsbijstand ingediend. Die verzoeken zijn bij twee beschikkingen van de president van de Tweede kamer (uitgebreid) van het Gerecht van 3 mei 2004 afgewezen.

70 Partijen zijn in hun pleidooien en hun antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord ter terechtzitting van 14 oktober 2003.

Procedurele consequenties van de vaststelling van de bestreden verordening

71 Partijen zijn het erover eens dat verzoekers hun conclusies en middelen in dier voege mogen aanpassen, dat zij strekken tot nietigverklaring van de bestreden verordening, waarbij verordening nr. 467/2001, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2199/2001, is ingetrokken en vervangen. In hun op 29 juli 2002 ter griffie van het Gerecht neergelegde opmerkingen hebben verzoekers verklaard dat zij de conclusies, middelen en argumenten van hun beroep in die zin aanpassen.

72 In dit verband zij eraan herinnerd dat, wanneer een beschikking in de loop van een procedure wordt vervangen door een andere beschikking met hetzelfde voorwerp, deze laatste is te beschouwen als een nieuw element, zodat de verzoeker zijn conclusies en middelen kan aanpassen. Het zou immers in strijd zijn met een goede rechtsbedeling en met de proceseconomie de verzoeker te willen noodzaken een nieuw beroep in te stellen. Ook ware het onbillijk indien de betrokken instelling, teneinde het hoofd te bieden aan de grieven, besloten liggende in een bij de gemeenschapsrechter ingediend en tegen zeker besluit gericht verzoekschrift, dat besluit zou kunnen aanpassen of vervangen en, hangende het geding van die wijziging of vervanging zou kunnen gebruikmaken om de wederpartij de mogelijkheid te ontnemen haar aanvankelijke middelen en conclusies ook te doen gelden voor het latere besluit of nadere, tegen het latere besluit gerichte conclusies en middelen voor te dragen (arresten Hof van 3 maart 1982, Alpha Steel/Commissie, 14/81, Jurispr. blz. 749, punt 8; 29 september 1987, Fabrique de fer de Charleroi en Dillinger Hüttenwerke/Commissie, 351/85 en 360/85, Jurispr. blz. 3639, punt 11, en 14 juli 1988, Stahlwerke Peine-Salzgitter/Commissie, 103/85, Jurispr. blz. 4131, punten 11 en 12; arrest Gerecht van 3 februari 2000, CCRE/Commissie, T-46/98 en T-151/98, Jurispr. blz. II-167, punt 33).

73 Die rechtspraak kan ook worden toegepast op het geval waarin een verordening die een particulier rechtstreeks en individueel raakt, in de loop van de procedure wordt vervangen door een andere verordening met hetzelfde voorwerp.

74 Dat geval komt in alle opzichten overeen met het onderhavige geval, zodat er termen aanwezig zijn om verzoekers' verzoek in te willigen, aan te nemen dat hun beroep strekt tot nietigverklaring van de bestreden verordening, voorzover deze hen betreft, en partijen toe te staan hun conclusies, middelen en argumenten in het licht van dat nieuwe element te herformuleren.

75 Verder voeren verzoekers aan dat ervan moet worden uitgegaan dat hun beroep tot nietigverklaring van verordening nr. 467/2001 wegens de intrekking van die verordening bij de bestreden verordening zonder voorwerp is geraakt (zie punt 51 hierboven). In die omstandigheden behoeft op dat beroep niet meer te worden beslist en dus ook niet op het beroep tot nietigverklaring van verordening nr. 2199/2001, dat eveneens zonder voorwerp is geraakt.

76 Blijkens het voorgaande behoeft op het beroep niet meer te worden beslist voorzover het tegen de Commissie is gericht. In de onderhavige omstandigheden echter rechtvaardigen het beginsel van de goede rechtsbedeling en het vereiste van proceseconomie waarop de in punt 72 hierboven, aangehaalde rechtspraak is gebaseerd, ook dat rekening wordt gehouden met de conclusies, middelen en argumenten van de Commissie, die zoals gezegd in punt 74 hierboven, zijn geherformuleerd, zonder dat deze instelling uit hoofde van de artikelen 115, lid 1, en 116, lid 6, van het Reglement voor de procesvoering formeel opnieuw tot de procedure behoeft te worden toegelaten als interveniënte aan de zijde van de Raad.

77 Gelet op het voorgaande, moet ervan worden uitgegaan dat het onderhavige beroep thans gericht is tegen de Raad alleen, ondersteund door de Commissie en het Verenigd Koninkrijk, en dat het uitsluitend strekt tot nietigverklaring van de bestreden verordening, voorzover die Yusuf en Al Barakaat betreft.

Ten gronde

78 Tot staving van hun conclusies voeren verzoekers drie middelen tot nietigverklaring aan: 1) onbevoegdheid van de Raad om de bestreden verordening vast te stellen; 2) schending van artikel 249 EG, en 3) schending van hun fundamentele rechten.

1. *Eerste middel: onbevoegdheid van de Raad om de bestreden verordening vast te stellen*

79 Dit middel omvat drie onderdelen.

Eerste onderdeel

Argumenten van partijen

80 In hun aanvankelijk tegen verordening nr. 467/2001 gerichte beroep voerden verzoekers aan dat de artikelen 60 EG en 301 EG, op grond waarvan die verordening was vastgesteld, de Raad uitsluitend toestaan maatregelen tegen derde landen te nemen en niet, zoals hij in casu zou hebben gedaan, tegen onderdanen van een lidstaat die in die lidstaat wonen.

81 In dit verband weerlegden verzoekers de bewering dat tegen hen sancties waren genomen omdat zij banden zouden onderhouden met het regime van de Taliban van Afghanistan. De sancties tegen hen waren volgens hen niet ingegeven door het bestaan van een band met dat regime, maar door de wil van de Veiligheidsraad om het internationale terrorisme te bestrijden, dat als een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid wordt beschouwd. Verzoekers wezen er in dit verband op dat de lijst in paragraaf 8, sub c, van resolutie 1333 (2000) van de Veiligheidsraad, waarin zij bij besluit van het sanctiecomité van 9 november 2001 (zie punt 24 hierboven) waren opgenomen, betrekking had op Usama bin Laden en de met hem verbonden personen en entiteiten, in plaats van op de Taliban.

82 Daar de door de gemeenschapsinstellingen vastgestelde sancties op alle punten moesten overeenkomen met die van de Veiligheidsraad, leidden verzoekers daaruit af dat verordening nr. 467/2001 ook niet gericht was tegen een derde land maar tegen individuen, met de bedoeling om het internationale terrorisme te bestrijden. Dergelijke maatregelen vielen volgens hen niet onder de bevoegdheid van de Gemeenschap, anders dan het handelsembargo tegen Irak dat het Gerecht in het arrest van 28 april 1998, Dorsch Consult/Raad en Commissie (T-184/95, Jurispr. blz. II-667), heeft onderzocht.

83 Verzoekers stelden ook dat een uitlegging van de artikelen 60 EG en 301 EG, waarbij gemeenschapsonderdanen worden behandeld als derde landen, in strijd is met het legaliteitsbeginsel zoals dat is neergelegd in de artikelen 5 EG en 7 EG, alsmede met het beginsel dat de gemeenschapswetgeving met zekerheid kenbaar dient te zijn en de toepassing ervan voor de justitiabelen voorzienbaar moet zijn (arrest Hof van 15 december 1987, Denemarken/Commissie, 348/85, Jurispr. blz. 5225).

84 In hun opmerkingen over de consequenties van de intrekking van verordening nr. 467/2001 en de vervanging daarvan door de bestreden verordening, die op grond van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG is vastgesteld, voegen verzoekers eraan toe dat artikel 308 EG, op zich beschouwd of tezamen met de artikelen 60 EG en 301 EG, de Raad ook geen bevoegdheid verleent om directe of indirecte sancties af te kondigen tegen burgers van de Unie. Een dergelijke bevoegdheid kan immers niet

impliciet of noodzakelijk worden geacht om een van de doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken als bedoeld in artikel 308 EG. In het bijzonder houdt de bevriezing van verzoekers' tegoeden geen enkel verband met de doelstelling van „voorkoming van concurrentiedistorsies", die in overweging 4 van de bestreden verordening wordt vermeld.

85 In hun verweerschriften en memories in interventie hebben de instellingen en het Verenigd Koninkrijk gesteld dat uit de bewoordingen van de artikelen 60 EG en 301 EG niet valt op te maken dat tegen in de Gemeenschap gevestigde personen of organisaties geen economische sancties mogen worden genomen, wanneer die maatregelen beogen, de economische betrekkingen met één of meer derde landen te onderbreken of geheel of gedeeltelijk te beperken. Erkend moet namelijk worden dat de burgers van de lidstaten individueel of collectief tegoeden en middelen aan derde landen of aan groepen daarin kunnen verstrekken, zodat de maatregelen om de economische middelen van die burgers te controleren tot gevolg hebben dat de economische betrekkingen met die derde landen worden onderbroken of beperkt. De gemeenschapsrechter heeft overigens impliciet de wettigheid van die praktijk erkend [beschikking president Tweede kamer Gerecht van 2 augustus 2000, „Invest" Import und Export en Invest Commerce/Commissie, T-189/00 R, Jurispr. blz. II-2993, punt 34, in hogere voorziening bevestigd bij beschikking president Hof van 13 november 2000, „Invest" Import und Export en Invest Commerce/Commissie, C-317/00 P(R), Jurispr. blz. I-9541, punten 26 en 27].

86 Verder hebben die partijen verzoekers' zienswijze weerlegd dat er geen band bestond tussen de bij verordening nr. 467/2001 bedoelde maatregelen en Afghanistan, en hebben zij gewezen op de banden die destijds tussen Usama bin Laden, Al-Qaïda en het Taliban-regime bestonden.

87 In dupliek en in zijn opmerkingen over de consequenties van de intrekking van verordening nr. 467/2001 en de vervanging daarvan door de bestreden verordening, heeft de Raad echter vastgesteld dat laatstgenoemde verordening gold voor terroristen en terroristische groepen in het algemeen, maar verder geen verband legde met een specifiek land of grondgebied. Daarmee gaf die verordening het

verschil weer tussen resolutie 1333 (2000) van de Veiligheidsraad, die betrekking had op de Taliban en de daarmee verbonden personen en entiteiten, en resolutie 1390 (2002) die, omdat het „Islamitische Emiraat Afghanistan" niet langer bestond, de daarin bedoelde sancties niet langer aan een bepaald land of grondgebied bindt, maar ook ziet op terroristen en terroristische groepen in het algemeen.

88 In het eerste geval was de Raad van mening dat verordening nr. 467/2001 wél onder de artikelen 60 EG en 301 EG viel, daar er een duidelijke band met Afghanistan bestond. Daar die band in het kader van de bestreden verordening niet meer bestond, was er volgens de Raad aanleiding om de rechtsgrondslag daarvan aan te vullen met artikel 308 EG. De Raad voerde aan dat door die wijziging van de rechtsgrondslag van de nieuwe verordening het eerste onderdeel van het eerste middel faalde.

89 Op een schriftelijke vraag van het Gerecht om zijn standpunt te bepalen, in het licht van advies 2/94 van het Hof van 28 maart 1996 (Jurispr. blz. I-1759, punten 29 en 30), over de in punt 84 hierboven uiteengezette zienswijze van verzoekers, en meer in het bijzonder op de vraag welke van de bij het EG-Verdrag vastgestelde doelstellingen van de Gemeenschap de Raad beoogt te bereiken door middel van de bij de bestreden verordening bedoelde bepalingen, heeft hij in wezen geantwoord dat die bepalingen een doel van economische en financiële dwang nastreven, die volgens hem een doelstelling van het EG-Verdrag is.

90 In dit verband voert de Raad aan dat de doelstellingen van de Gemeenschap niet alleen in artikel 3 EG zijn omschreven maar ook uit meer specifieke bepalingen kunnen voortvloeien.

91 Sedert de uit het Verdrag van Maastricht voortvloeiende herziening omschrijven de artikelen 60 EG en 301 EG de taken en het optreden van de Gemeenschap op het gebied van economische en financiële sancties en vormen zij een rechtsgrondslag voor een uitdrukkelijke overdracht van bevoegdheden aan de Gemeenschap met het

oog op de nakoming daarvan. Dit zijn uitdrukkelijk gebonden bevoegdheden die in feite afhankelijk zijn van de vaststelling van een handeling op grond van de bepalingen van het EU-Verdrag inzake het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB). Een van de doelstellingen van het GBVB is volgens artikel 11, lid 1, derde streepje, EU de „handhaving van de vrede en versterking van de internationale veiligheid overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties".

92 Derhalve moet worden erkend dat de economische en financiële dwang om politieke redenen, a fortiori in het kader van de uitvoering van een bindend besluit van de Veiligheidsraad, een uitdrukkelijke en gerechtvaardigde doelstelling van het EG-Verdrag is, zelfs indien deze doelstelling bijkomstig is, indirect aansluit bij de voornaamste doelstellingen van dat Verdrag, met name die met betrekking tot het vrije verkeer van kapitaal (artikel 3, lid 1, sub c, EG) en de invoering van een regime van niet-vervalste mededinging (artikel 3, lid 1, sub g, EG), en verband houdt met het EU-Verdrag.

93 In casu is artikel 308 EG als rechtsgrondslag van de bestreden verordening toegevoegd ter aanvulling van de door de artikelen 60 EG en 301 EG geboden grondslag, zodat maatregelen kunnen worden genomen niet alleen tegen derde landen maar ook tegen personen en niet tot de staat behorende entiteiten, die niet noodzakelijkerwijs banden hebben met de regering of het regime van die landen, in een geval waarin het EG-Verdrag niet in de daartoe vereiste handelingsbevoegdheden voorziet.

94 De Gemeenschap was dusdoende in staat zich aan te passen aan de ontwikkeling van de internationale praktijk, die thans erin bestaat om „intelligente sancties" te treffen tegen individuen die een bedreiging voor de internationale veiligheid vormen, in plaats van tegen een onschuldige burgerbevolking.

95 De Raad stelt dat de voorwaarden waaronder hij in casu gebruik heeft gemaakt van artikel 308 EG, niet verschillen van die waaronder die bepaling in het verleden is gebruikt om in het kader van de gemeenschappelijke markt een van de doelstel-

lingen van het EG-Verdrag te verwezenlijken wanneer dit Verdrag niet in de daartoe vereiste handelingsbevoegdheden voorzag. Hij voert daarvoor het volgende aan:

— op het gebied van de sociale politiek, de verschillende richtlijnen die op basis van artikel 235 EG (thans artikel 308 EG), soms aangevuld met artikel 100 EG-Verdrag (thans artikel 94 EG), het beginsel van gelijke beloning van mannelijke en vrouwelijke werknemers als bedoeld in artikel 119 EG-Verdrag (de artikelen 117-120 EG-Verdrag zijn vervangen door de artikelen 136 EG-143 EG) hebben uitgebreid in dier voege dat het een algemeen beginsel is geworden van gelijke behandeling op alle gebieden waarop zich nog steeds potentiële discriminatie kon voordoen, dat ook geldt voor de zelfstandigen, ook in de landbouwsector, en meer in het bijzonder richtlijn 76/207/EEG van de Raad van 9 februari 1976 betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden (PB L 39, blz. 40); richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid (PB 1979, L 6, blz. 24); richtlijn 86/378/EEG van de Raad van 24 juli 1986 betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen in ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid (PB L 225, blz. 40), en richtlijn 86/613/EEG van de Raad van 11 december 1986 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen, de landbouwsector daarbij inbegrepen, en tot bescherming van het moederschap (PB L 359, blz. 56);

— op het gebied van het vrije verkeer van personen, de verschillende handelingen die op basis van artikel 235 EG-Verdrag en artikel 51 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 42 EG) de rechten die zijn toegekend aan de loontrekkenden die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, hebben uitgebreid tot de zelfstandigen, hun gezinsleden en de studenten, en meer in het bijzonder verordening (EEG) nr. 1390/81 van de Raad van 12 mei 1981 houdende uitbreiding van verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, tot zelfstandigen en hun gezinsleden (PB L 143, blz. 1);

— meer recentelijk, verordening (EG) nr. 1035/97 van de Raad van 2 juni 1997 houdende oprichting van een Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat (PB L 151, blz. 1), die is vastgesteld op basis van artikel 213 EG-Verdrag (thans artikel 284 EG) en artikel 235 EG-Verdrag.

96 Het Hof zelf heeft de rechtmatigheid van die praktijk erkend (arrest van 5 december 1989, Delbar, C-114/88, Jurispr. blz. 4067).

97 Bovendien heeft de gemeenschapswetgever reeds in het verleden artikel 235 EG-Verdrag gebruikt als rechtsgrondslag op het gebied van sancties. In dit verband verklaart de Raad dat vóór de invoeging in het EG-Verdrag van de artikelen 301 EG en 60 EG verschillende verordeningen van de Raad waarbij handelssancties werden opgelegd, zijn gebaseerd op artikel 113 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 133 EG) [zie bijvoorbeeld verordening (EEG) nr. 596/82 van de Raad van 15 maart 1982 tot wijziging van de invoerregeling voor bepaalde producten van oorsprong uit de USSR (PB L 72, blz. 15); verordening (EEG) nr. 877/82 van de Raad van 16 april 1982 houdende schorsing van de invoer van alle producten van oorsprong uit Argentinië (PB L 102, blz. 1), en verordening (EEG) nr. 3302/86 van de Raad van 27 oktober 1986 houdende schorsing van de invoer van gouden munten uit de Republiek Zuid-Afrika (PB L 305, blz. 11)]. Wanneer die maatregelen echter buiten de werkingssfeer van de gemeenschappelijke handelspolitiek vielen of betrekking hadden op in de Gemeenschap gevestigde natuurlijke of rechtspersonen, waren zij ook gebaseerd op artikel 235 EG-Verdrag. Dat was in het bijzonder het geval met verordening (EEG) nr. 3541/92 van de Raad van 7 december 1992 waarbij het verboden wordt gevolg te geven aan Iraakse eisen in verband met contracten en transacties op de uitvoering waarvan resolutie 661 (1990) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en verwante resoluties van toepassing zijn (PB L 361, blz. 1), waarvan artikel 2 bepaalt: „Het is verboden eisen in te willigen of maatregelen te nemen die leiden tot het inwilligen van eisen wanneer deze afkomstig zijn van [...] alle natuurlijke of rechtspersonen die rechtstreeks of onrechtstreeks handelen voor rekening of ten behoeve van een of meer natuurlijke of rechtspersonen in Irak."

98 In antwoord op dezelfde schriftelijke vraag van het Gerecht heeft de Commissie betoogd dat de uitvoering van de door de Veiligheidsraad opgelegde sancties geheel of gedeeltelijk binnen de werkingssfeer van het EG-Verdrag kon vallen, uit hoofde van de gemeenschappelijke handelspolitiek dan wel van de interne markt.

99 In casu stelt de Commissie onder verwijzing naar overweging 4 van de bestreden verordening dat de betrokken maatregelen noodzakelijk waren ter waarborging van een uniforme toepassing en uitlegging van de beperkingen van het kapitaalverkeer die overeenkomstig de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad zijn vastgesteld, zodat het vrije verkeer van kapitaal in de Gemeenschap wordt behouden en concurrentiedistorsies worden voorkomen.

100 Voorts is de Commissie van mening dat de verdediging van de internationale veiligheid, zowel binnen als buiten de Unie, moet worden geacht te behoren tot het algemene kader van de bepalingen van het EG-Verdrag. In dit verband verwijst de Commissie naar de artikelen 3 EU en 11 EU en naar de preambule van het EG-Verdrag waarin de verdragsluitende partijen „de verbondenheid van Europa met de landen overzee [...] overeenkomstig de beginselen van het Handvest der Verenigde Naties" hebben bevestigd, en zich vastbesloten hebben verklaard „de waarborgen voor vrede en vrijheid te versterken". Volgens de Commissie volgt daaruit „een aan de Gemeenschap gestelde algemene doelstelling om de vrede en de veiligheid te verdedigen", waaruit meer in het bijzonder de artikelen 60 EG en 301 EG voortkomen, terwijl zij ook specifieke toepassingen van de communautaire bevoegdheid zijn bij de regeling van het interne en externe kapitaalverkeer.

101 Daar de bepalingen van titel III, hoofdstuk 4, van het EG-Verdrag, inzake het kapitaalverkeer, aan de Gemeenschap geen bijzondere bevoegdheid toekennen, is artikel 308 EG in casu als aanvullende rechtsgrondslag in aanmerking genomen om te waarborgen dat de Gemeenschap de betrokken beperkingen, met name aan particulieren, kan opleggen overeenkomstig het door de Raad vastgestelde gemeenschappelijke standpunt.

102 Ter terechtzitting heeft het Verenigd Koninkrijk de met de vaststelling van de bestreden verordening beoogde communautaire doelstelling omschreven als de uniforme toepassing binnen de Gemeenschap van verplichtingen met betrekking tot beperkingen van het kapitaalverkeer, die door de Veiligheidsraad aan de lidstaten zijn opgelegd.

103 Het Verenigd Koninkrijk wijst erop dat de totstandbrenging van een interne markt op het gebied van het kapitaalverkeer een van de in artikel 3 EG geformuleerde doelstellingen van de Gemeenschap is. Het is van mening dat de uniforme toepassing van alle beperkingen van het vrije kapitaalverkeer op de markt een wezenlijk aspect van de totstandbrenging van een interne markt vormt.

104 Waren daarentegen voor de uitvoering van de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad op communautair niveau geen maatregelen vastgesteld, dan had dat volgens het Verenigd Koninkrijk een risico van verschillen van inzicht tussen lidstaten bij de toepassing van de bevriezing van tegoeden doen ontstaan. Hadden de lidstaten die resoluties individueel uitgevoerd, dan zouden zich onvermijdelijk verschillen in uitleg met betrekking tot de strekking van de op hen rustende verplichtingen hebben voorgedaan en zouden deze ongelijkheden op het gebied van het vrije kapitaalverkeer tussen de lidstaten hebben gecreëerd, wat tot een risico van concurrentievervalsing zou hebben geleid.

105 Bovendien stelt het Verenigd Koninkrijk dat maatregelen tot bevriezing van de tegoeden van particulieren teneinde de economische betrekkingen met internationale terroristische organisaties in plaats van met derde landen te onderbreken, niet kunnen worden aangemerkt als een uitbreiding van „het competentiegebied van de Gemeenschap tot buiten het algemene kader dat gevormd wordt door het geheel van de bepalingen van het Verdrag", aldus advies 2/94, punt 89 hierboven. Overeenkomstig het kader van het Verdrag is de Gemeenschap bevoegd om maatregelen vast te stellen tot regeling van het kapitaalverkeer, zulks door maatregelen tegen particulieren te treffen. Ofschoon de maatregelen tot regeling van het kapitaalverkeer van particulieren teneinde de economische betrekkingen met internationale terroristische organisaties te onderbreken, vallen onder een gebied waarvoor het

EG-Verdrag de instellingen geen specifieke bevoegdheden heeft verleend, en ofschoon die maatregelen ook het gebruik van artikel 308 EG verlangen, kunnen zij niet worden geacht buiten het algemene kader van het Verdrag te vallen.

106 Het Verenigd Koninkrijk stelt dat het gebruik van artikel 308 EG in de onderhavige omstandigheden niet verschilt van het gebruik dat van die bepaling is gemaakt in situaties, met name op het gebied van de sociale politiek, waar dat artikel heeft gediend om andere doelstellingen van de Gemeenschap te bereiken wanneer het Verdrag geen nauwkeurige rechtsgrondslag verschafte (zie punt 95 hierboven).

Beoordeling door het Gerecht

107 Verordening nr. 467/2001 en de bestreden verordening zijn op gedeeltelijk verschillende rechtsgrondslagen vastgesteld: de eerste op basis van de artikelen 60 EG en 301 EG en de tweede op basis van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG. Hoewel verzoekers' aanvankelijke argumenten, ontleend aan het ontbreken van rechtsgrondslag van verordening nr. 467/2001, wegens de intrekking ervan bij de bestreden verordening zonder voorwerp zijn geraakt, acht het Gerecht het nuttig eerst de redenen uiteen te zetten waarom het deze hoe dan ook ongegrond acht, aangezien die redenen een van de uitgangspunten van zijn redenering vormen zoals toegepast op het onderzoek van de rechtsgrondslag van de bestreden verordening.

— Rechtsgrondslag van verordening nr. 467/2001

108 Verordening nr. 467/2001 is vastgesteld op de grondslag van de artikelen 60 EG en 301 EG, die de Raad machtigen de nodige urgente maatregelen met name betreffende het kapitaalverkeer en het betalingsverkeer te nemen, ingeval een

gemeenschappelijk standpunt of een gemeenschappelijk optreden dat volgens de bepalingen van het EU-Verdrag inzake het GBVB is vastgesteld, meebrengt dat de Gemeenschap moet optreden om de economische betrekkingen met één of meer derde landen te onderbreken of geheel of gedeeltelijk te beperken.

109 Blijkens haar considerans organiseerde verordening nr. 467/2001 het optreden van de Gemeenschap als bedoeld bij gemeenschappelijk standpunt 2001/154, dat in het kader van het GBVB was aangenomen en waaruit de wil van de Unie en haar lidstaten bleek om gebruik te maken van een communautair instrument ten einde in de Gemeenschap bepaalde aspecten van de sancties van de Veiligheidsraad tegen de Taliban van Afghanistan uit te voeren.

110 Verzoekers stelden echter ten eerste, dat de betrokken maatregelen in casu particulieren troffen, die daarbij nog onderdanen van een lidstaat waren, terwijl de artikelen 60 EG en 301 EG de Raad uitsluitend machtigen maatregelen tegen derde landen te nemen; ten tweede, dat de betrokken maatregelen niet beoogden de economische betrekkingen met een derde land te onderbreken of te beperken, maar het internationale terrorisme te bestrijden, en meer in het bijzonder Usama bin Laden; en ten derde dat die maatregelen hoe dan ook onevenredig waren ten opzichte van het met de artikelen 60 EG en 301 EG beoogde doel.

111 Geen van die argumenten had kunnen slagen.

112 Wat ten eerste de soort van maatregelen betreft, die de Raad bevoegd is uit hoofde van de artikelen 60 EG en 301 EG te nemen, is het Gerecht van oordeel dat niets in de bewoordingen van die bepalingen zich verzet tegen de vaststelling van beperkende maatregelen die personen of organisaties rechtstreeks raken, ongeacht of zij al dan niet in de Gemeenschap zijn gevestigd, voorzover die maatregelen daadwerkelijk beogen de economische betrekkingen met een of meerdere derde landen geheel of gedeeltelijk te beperken.

113 Zoals de Raad terecht heeft opgemerkt, vielen de in casu betrokken maatregelen onder de zogeheten „intelligente sancties" (smart sanctions), die in de loop van de jaren 90 in de praktijk van de VN zijn verschenen. Dergelijke sancties vervangen de tegen een land gerichte klassieke maatregelen van een algemeen handelsembargo door meer gerichte en selectieve maatregelen, zoals economische of financiële sancties, reisverbod, wapenembargo of embargo op specifieke producten, waarvan de burgerbevolking van het betrokken land minder te lijden heeft, terwijl het betrokken regime en zijn leiders wel degelijk effectieve sancties worden opgelegd.

114 De praktijk van de gemeenschapsinstellingen heeft zich in dezelfde richting ontwikkeld, daar de Raad zich achtereenvolgens op het standpunt heeft gesteld dat hij op grond van de artikelen 60 EG en 301 EG beperkende maatregelen kon nemen tegen entiteiten of personen die fysiek een deel van het grondgebied van een derde land controleerden [zie bijvoorbeeld verordening (EG) nr. 1705/98 van de Raad van 28 juli 1998 inzake de onderbreking van bepaalde economische betrekkingen met Angola, teneinde de União Nacional para a Independência Total de Angola (Unita) ertoe te bewegen zich aan zijn verplichtingen krachtens het vredesproces te houden, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 2229/97 (PB L 215, blz. 1], en tegen entiteiten of personen die daadwerkelijk het regeringsapparaat van een derde land controleren, en tegen daarmee verbonden personen en entiteiten die hun economische steun bieden [zie bijvoorbeeld verordening (EG) nr. 1294/1999 van de Raad van 15 juni 1999 inzake de bevriezing van middelen en een verbod op investeringen ten aanzien van de Federale Republiek Joegoslavië (FRJ) en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1295/98 en verordening (EG) nr. 1607/98 (PB L 153, blz. 63), en verordening (EG) nr. 2488/2000 van de Raad van 10 november 2000 tot handhaving van de bevriezing van middelen in verband met S. Milosevic en de met hem verbonden personen en tot intrekking van verordeningen nr. 1294/1999 en (EG) nr. 607/2000 en artikel 2 van verordening (EG) nr. 926/98 (PB L 287, blz. 19)]. Die ontwikkeling strookt volledig met de in de artikelen 60 EG en 301 EG bedoelde maatregelen.

115 Immers, net zoals de economische en financiële sancties de leiders van een derde land specifiek mogen treffen in plaats van dat land als zodanig, moeten zij ook kunnen gelden voor de personen en entiteiten die met die leiders verbonden zijn, dan wel direct of indirect door hen worden gecontroleerd, zulks ongeacht waar zij zich bevinden. Zoals de Commissie terecht heeft vastgesteld, bieden de artikelen

60 EG en 301 EG geen doeltreffend middel om druk uit te oefenen op leiders die invloed hebben op de politiek van een derde land, indien de Gemeenschap niet op basis daarvan maatregelen kon treffen tegen particulieren die weliswaar niet hun woonplaats hebben in het betrokken derde land maar toch voldoende verbonden zijn met het regime waartegen de sancties zijn gericht. Zoals de Raad heeft opgemerkt, is voorts irrelevant dat een aantal van de aldus bedoelde personen onderdanen van een lidstaat blijken te zijn, omdat financiële sancties zich niet enkel tot de onderdanen van het betrokken derde land kunnen beperken, willen zij in een kader van vrij verkeer van kapitaal doeltreffend zijn.

116 Deze uitlegging, die niet in strijd is met de bewoordingen van de artikelen 60 EG en 301 EG, wordt zowel door doelmatigheidsoverwegingen als om humanitaire redenen gerechtvaardigd.

117 Wat ten tweede het met verordening nr. 467/2001 nagestreefde doel betreft, voert de Raad onder verwijzing naar de resoluties 1267 (1999) en 1333 (2000) van de Veiligheidsraad, gemeenschappelijk standpunt 2001/154, alsmede overwegingen 1 en 2 van die verordening en het opschrift ervan aan, dat de betrokken maatregelen voornamelijk gericht waren tegen het regime van de Taliban dat indertijd daadwerkelijk 80 % van het Afghaanse grondgebied controleerde en zichzelf het „Islamitisch Emiraat Afghanistan" noemde, en tevens tegen personen en entiteiten die via economische of financiële transacties dat regime hielpen om internationale terroristen en hun organisaties toevlucht en opleiding te verschaffen, zodat zij in feite handelden als agenten van dat regime of daarmee nauw verbonden waren.

118 Voorzover verzoekers tegen verordening nr. 467/2001 aanvoeren dat deze betrekking had op Usama bin Laden, en niet op het regime van de Taliban, heeft de Raad toegevoegd dat Usama bin Laden in werkelijkheid de chef en de „éminence grise" van het Talibanregime was, en dat hij de werkelijke macht in Afghanistan in handen had. Zijn wereldse en religieuze titels van „Sheikh" (chef) en „Emir" (prins, leider, bevelhebber), en zijn plaats naast de andere religieuze hoogwaardigheidsbeklederes van de Taliban lieten daarover weinig twijfel bestaan. Nog vóór 11 september 2001

had Usama bin Laden een eed van trouw („Bay'a") afgelegd, waarmee een formele religieuze band tussen hem en de theocratische leiding van de Taliban tot stand werd gebracht. Hij bevond zich dus in een situatie die vergelijkbaar was met die van Milosevic en de leden van de Joegoslavische regering uit de tijd van de economische en financiële sancties van de Raad tegen de Federale Republiek Joegoslavië (zie punt 114 hierboven). Met betrekking tot Al-Qaïda heeft de Raad aangevoerd dat het algemeen bekend was dat die organisatie tal van militaire opleidingskampen in Afghanistan had, en dat tussen oktober 2001 en januari 2002 duizenden van haar aanhangers samen met de Taliban tegen het ingrijpen van de internationale coalitie hadden gestreden.

119 Er zijn geen termen aanwezig om te twijfelen aan de gegrondheid van die opmerkingen waarover binnen de internationale gemeenschap een brede consensus bestaat, zoals met name blijkt uit de verschillende door de Veiligheidsraad unaniem aangenomen resoluties, en die niet specifiek zijn weerlegd en zelfs niet door verzoekers zijn betwist.

120 Meer in het bijzonder was het hoofddoel van de in casu betrokken sancties het regime van de Taliban te beletten financiële steun te krijgen ongeacht waarvandaan, zoals blijkt uit paragraaf 4, sub b, van resolutie 1267 (1999). Die sancties hadden kunnen worden ontdoken indien zij niet gericht waren geweest tegen de particulieren waarvan werd aangenomen dat zij dat regime steunden. Wat betreft de banden tussen het voormalige regime van de Taliban en Usama bin Laden, was de Veiligheidsraad van mening dat laatstgenoemde in de betrokken periode zoveel steun van dat regime kreeg dat hij kon worden geacht daarvan deel uit te maken. Zo heeft de Veiligheidsraad in overweging 10 van resolutie 1333 (2000) betreurd dat de Taliban toevlucht blijven verschaffen aan Usama bin Laden en hem evenals zijn bondgenoten blijven toestaan een netwerk van terroristische opleidingskampen vanaf het door hen gecontroleerde grondgebied te leiden, en Afghanistan als uitvalsbasis voor internationale terroristische activiteiten te gebruiken. Verder heeft de Veiligheidsraad in overweging 7 van die resolutie zijn overtuiging bevestigd dat de bestrijding van het internationale terrorisme van wezenlijk belang is voor de handhaving van de vrede en de internationale veiligheid.

121 Anders dan verzoekers stelden, beoogden de betrokken maatregelen dus wel degelijk de economische betrekkingen met een derde land te onderbreken of te beperken in het kader van de strijd van de internationale gemeenschap tegen het internationale terrorisme en meer in het bijzonder tegen Usama bin Laden en het Al-Qaïda-netwerk.

122 Ten derde moet de evenredigheid van de betrokken maatregelen worden getoetst aan het doel van verordening nr. 467/2001. Zoals hierboven is uiteengezet, wordt met het opleggen van „intelligente" sancties juist beoogd een duidelijk voelbare druk op de leiders van het betrokken land uit te oefenen, en tevens zoveel mogelijk de weerslag van de betrokken maatregelen op de bevolking van dat land te beperken, met name door hun personele werkingssfeer tot een bepaald aantal met name genoemde personen te beperken. In casu wilde verordening nr. 467/2001 de druk op het regime van de Taliban opvoeren, met name door de bevriezing van de tegoeden en andere financiële middelen van Usama bin Laden en van de met hem verbonden personen en entiteiten, zoals aangewezen door het sanctiecomité. Dergelijke maatregelen stroken met het evenredigheidsbeginsel volgens hetwelk sancties niet de grenzen mogen overschrijden van wat passend en noodzakelijk is ter bereiking van het doel dat wordt nagestreefd met de gemeenschapsregeling waarbij zij worden ingevoerd.

123 Dat de betrokken maatregelen ook zagen op transacties die geen grensoverschrijdend element hadden, is echter irrelevant. Indien het legitieme doel van die maatregelen was om de financieringsbronnen van de Taliban en het vanuit Afghanistan opererende internationale terrorisme te doen opdrogen, dienden zij noodzakelijkerwijs betrekking te hebben op zowel de internationale als de zuiver nationale transacties, aangezien de laatstgenoemde evenals de eerstgenoemde die financiering konden stijven, gelet met name op het vrije verkeer van personen en kapitaal en de ondoorzichtigheid van de internationale geldstromen.

124 Blijkens het voorgaande was de Raad, anders dan verzoekers stelden, wel degelijk bevoegd om verordening nr. 467/2001 op de grondslag van de artikelen 60 EG en 301 EG vast te stellen.

— De rechtsgrondslag van de bestreden verordening

125 Anders dan verordening nr. 467/2001, heeft de bestreden verordening als rechtsgrondslag niet alleen de artikelen 60 EG en 301 EG, maar ook artikel 308 EG. Daarmee weerspiegelt die verordening de ontwikkeling van de internationale situatie, die eerst heeft geleid tot de door de Veiligheidsraad vastgestelde sancties, en daarna tot de uitvoering daarvan door de Gemeenschap.

126 Resolutie 1333 (2000) van de Veiligheidsraad was weliswaar vastgesteld in het kader van het optreden ter bestrijding van het internationale terrorisme, en werd van wezenlijk belang geacht voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid (zie overweging 7), maar had toch meer specifiek betrekking op het regime van de Taliban, dat destijds het grootste deel van het Afghaanse grondgebied controleerde en aan Usama bin Laden en zijn bondgenoten toevlucht en bijstand verleende.

127 Zoals hierboven reeds is verklaard, bood juist die uitdrukkelijk met het grondgebied en het heersende regime van een derde land vastgestelde band de Raad de mogelijkheid verordening nr. 467/2001 op de artikelen 60 EG en 301 EG te baseren.

128 Daarentegen is resolutie 1390 (2002) van de Veiligheidsraad op 16 januari 2002 aangenomen na de val van dit regime als gevolg van het gewapende ingrijpen van de internationale coalitie in Afghanistan, dat in oktober 2001 was begonnen. Hoewel die resolutie derhalve nog steeds uitdrukkelijk betrekking heeft op de Taliban, is zij niet meer tegen hun gevallen regime gericht, maar in plaats daarvan rechtstreeks tegen Usama bin Laden, het Al-Qaïda-netwerk en de daarmee verbonden personen en entiteiten.

129 Het ontbreken van enige band tussen de krachtens die resolutie te treffen sancties en het grondgebied of het regime van een derde land, dat reeds is vastgesteld in punt 2 van de toelichting op het door de Commissie op 6 maart 2002 ingediende voorstel voor een verordening van de Raad, waarop de bestreden verordening is gebaseerd [document COM (2002) 117 def.], is door de Raad in punten 4 en 5 van zijn dupliek uitdrukkelijk erkend.

130 Bij ontbreken van een dergelijke band hebben de Raad en de Commissie zich op het standpunt gesteld dat de artikelen 60 EG en 301 EG op zich geen toereikende rechtsgrondslag voor de vaststelling van de bestreden verordening vormden. Dit standpunt moet worden aanvaard.

131 Artikel 60, lid 1, EG bepaalt immers dat de Raad volgens de procedure van artikel 301 EG „ten aanzien van de betrokken derde landen" de nodige urgente maatregelen betreffende het kapitaalverkeer en het betalingsverkeer kan nemen. Artikel 301 EG bepaalt uitdrukkelijk dat de Gemeenschap kan optreden om de economische betrekkingen „met één of meer derde landen" te onderbreken of geheel of gedeeltelijk te beperken.

132 Doordat volgens die bepalingen „intelligente sancties" mogen worden vastgesteld tegen personen of entiteiten die banden hebben met de leiders van een derde land of door hen direct of indirect worden gecontroleerd (zie punten 115 en 116 hierboven), kan verder niet worden aangenomen dat de sancties nog steeds tegen die personen of entiteiten kunnen zijn gericht, wanneer het heersende regime van het betrokken derde land is verdwenen. In die omstandigheden namelijk bestaat er geen toereikende band meer tussen die personen of entiteiten en een derde land.

133 Daaruit volgt dat de artikelen 60 EG en 301 EG hoe dan ook op zich geen toereikende rechtsgrondslag voor de bestreden verordening vormden.

134 Anders dan de zienswijze van de Commissie in het voorstel voor een verordening van de Raad die ten grondslag ligt aan de bestreden verordening (zie punt 129 hierboven), heeft de Raad zich op het standpunt gesteld dat artikel 308 EG op zich ook geen passende rechtsgrondslag voor de vaststelling van die verordening vormde. Dat standpunt moet ook worden aanvaard.

135 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens de rechtspraak (arrest Hof van 26 maart 1987, Commissie/Raad, 45/86, Jurispr. blz. 1493, punt 13), reeds uit de bewoordingen van artikel 308 EG blijkt, dat op dit artikel slechts een beroep kan worden gedaan als rechtsgrondslag van een handeling, wanneer geen andere verdragsbepaling de gemeenschapsinstellingen de voor de vaststelling van die handeling vereiste bevoegdheid verleent. In een dergelijke situatie stelt artikel 308 EG de instellingen in staat te handelen om een van de doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken, ook al ontbreekt een bepaling die hun de daarvoor vereiste bevoegdheid verleent.

136 Wat betreft de eerste voorwaarde voor toepassing van artikel 308 EG, staat vast dat geen bepaling van het EG-Verdrag voorziet in de vaststelling van maatregelen als die welke in de bestreden verordening zijn bedoeld, die gericht zijn op de bestrijding van het internationale terrorisme en, meer in het bijzonder, op het opleggen van economische en financiële sancties, zoals de bevriezing van tegoeden, aan personen en entiteiten die worden verdacht aan de financiering daarvan bij te dragen, zonder enige band met het grondgebied of het heersende regime van een derde land vast te stellen. Aan die eerste voorwaarde is dus in casu voldaan.

137 Wat betreft de tweede voorwaarde voor toepassing van artikel 308 EG, is het volgens de in punt 135 hierboven aangehaalde rechtspraak voor de vervulling van die voorwaarde noodzakelijk, dat de strijd tegen het internationale terrorisme en, meer in het bijzonder, het opleggen van economische en financiële sancties, zoals de bevriezing van tegoeden, aan personen en entiteiten die ervan worden verdacht aan de financiering daarvan bij te dragen, in verband kunnen worden gebracht met een van de door het Verdrag aan de Gemeenschap toegewezen doelstellingen.

138 In casu is de considerans van de bestreden verordening bijzonder laconiek daarover. De Raad heeft in overweging 4 van die verordening hooguit verklaard dat de krachtens resolutie 1390 (2002) en gemeenschappelijk standpunt 2002/402 vereiste maatregelen „binnen de werkingssfeer van het Verdrag" vielen en dat, „met name ter voorkoming van concurrentiedistorsies", communautaire wetgeving noodzakelijk was.

139 Met betrekking tot het onbewezen uitgangspunt dat de betrokken maatregelen „binnen de werkingssfeer van het Verdrag" vallen, moet echter meteen worden vastgesteld dat geen van de doelstellingen van het Verdrag, zoals zij in de artikelen 2 EG en 3 EG uitdrukkelijk zijn geformuleerd, door de betrokken maatregelen lijkt te kunnen worden verwezenlijkt.

140 Anders dan de maatregelen tegen bepaalde in de Gemeenschap gevestigde natuurlijke of rechtspersonen als bedoeld bij verordening nr. 3541/92, die de Raad tot staving van zijn standpunt heeft aangevoerd (zie punt 97 hierboven), kunnen in het bijzonder de bij de bestreden verordening voorgeschreven maatregelen hun rechtvaardiging niet vinden in het doel om een gemeenschappelijke handelspolitiek in te stellen (artikel 3, lid 1, sub b, EG), in het kader waarvan is geoordeeld dat de Gemeenschap bevoegd was om krachtens artikel 133 EG een handelsembargo in te stellen, aangezien in casu de handelsbetrekkingen van de Gemeenschap met een derde land niet in geding zijn.

141 Wat betreft het doel dat erin bestaat een regime in te stellen waarbij wordt verzekerd dat de mededinging binnen de interne markt niet wordt vervalst (artikel 3, lid 1, sub g, EG), kan de zienswijze dat er een risico van concurrentievervalsing bestond, die de bestreden verordening volgens haar considerans beoogde te voorkomen, niet overtuigen.

142 De mededingingsregels van het EG-Verdrag richten zich tot de ondernemingen en de lidstaten wanneer zij de gelijkheid van de ondernemingen inzake mededinging doorbreken (zie, wat betreft artikel 87 EG, arrest Hof van 2 juli 1974, Italië/Commissie, 173/73, Jurispr. blz. 709, punt 26, en, wat betreft artikel 81 EG, arrest Hof van 12 juli 1984, Hydrotherm, 170/83, Jurispr. blz. 2999, punt 11).

143 In casu wordt om te beginnen niet gesteld dat de bij de bestreden verordening bedoelde personen of entiteiten als ondernemingen in de zin van de mededingingsregels van het EG-Verdrag worden gezien.

144 Verder wordt niet uitgelegd in welk opzicht de mededinging tussen de ondernemingen ongunstig kan worden beïnvloed door de toepassing, wat de Gemeenschap of haar lidstaten betreft, van de specifieke beperkende maatregelen die bij resolutie 1390 (2002) van de Veiligheidsraad tegen sommige personen en entiteiten zijn voorgeschreven.

145 Hieraan wordt niet afgedaan door het verband dat de Commissie en het Verenigd Koninkrijk in hun memories hebben gelegd tussen het in artikel 3, lid 1, sub g, EG beoogde doel en het doel dat bestaat in de instelling van een interne markt, die met name wordt gekenmerkt door de afschaffing tussen de lidstaten van hinderpalen voor het vrije verkeer van kapitaal (artikel 3, lid 1, sub c, EG) (zie met name punten 99 en 102-104 hierboven).

146 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat de Gemeenschap geen uitdrukkelijke bevoegdheid heeft om beperkingen van het kapitaal- en betalingsverkeer op te leggen. Artikel 58 EG laat echter toe dat de lidstaten maatregelen met een dergelijk effect nemen voorzover dat ter bereiking van de in dat artikel genoemde doelstellingen en, met name, op grond van de openbare orde of de openbare veiligheid gerechtvaardigd is en blijft (zie, naar analogie met artikel 30 EG, arrest Hof van 4 oktober 1991, Richardt, C-367/89, Jurispr. blz. I-4621, punt 19, en aldaar aangehaalde rechtspraak). Daar het begrip openbare veiligheid zowel de interne als de externe veiligheid van de staat omvat, mogen de lidstaten dus in beginsel krachtens artikel 58, lid 1, sub b, EG maatregelen vaststellen als die welke in de bestreden verordening zijn bedoeld. Voorzover die maatregelen stroken met artikel 58, lid 3, EG en niet verder gaan dan wat ter bereiking van het beoogde doel noodzakelijk is, zijn zij verenigbaar met het stelsel van vrij verkeer van kapitaal en betalingen en met het stelsel van vrije mededinging, die bij het EG-Verdrag zijn ingesteld.

147 Bovendien, zo de loutere vaststelling van een risico van verschillen tussen nationale regelingen en van het abstracte risico van daaruit voortvloeiende belemmeringen van het vrije verkeer van kapitaal of mededingingsverstoringen volstond ter rechtvaardiging van de keuze van artikel 308 EG, juncto artikel 3, lid 1, sub c en g, EG, als rechtsgrondslag van een verordening, zouden niet alleen de bepalingen van hoofdstuk 3 van titel VI van het EG-Verdrag, betreffende de aanpassing van de wetgevingen, hun nuttig effect verliezen, maar zou ook het rechterlijk toezicht op de eerbiediging van de rechtsgrondslag zijn doeltreffendheid kunnen verliezen. De gemeenschapsrechter zou de hem bij artikel 220 EG opgedragen taak — het verzekeren van de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van het Verdrag — dan niet langer kunnen vervullen (zie in die zin, naar aanleiding van artikel 100 A EG-Verdrag, thans, na wijziging, artikel 95 EG, arrest Hof van 5 oktober 2000, Duitsland/Parlement en Raad, C-376/98, Jurispr. blz. I-8419, punten 84, 85 en 106-108, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

148 Hoe dan ook, op grond van de aan het Gerecht voorgelegde beoordelingsgegevens kan er niet van worden uitgegaan dat de bestreden verordening er daadwerkelijk toe bijdraagt om een risico van belemmeringen van het vrije verkeer van kapitaal of van merkbare verstoringen van de mededinging te voorkomen.

149 Het Gerecht is in het bijzonder van oordeel dat, anders dan de Commissie en het Verenigd Koninkrijk stellen, de uitvoering van de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad door de lidstaten, en niet door de Gemeenschap, niet tot een aannemelijk en ernstig risico van verschillen van inzicht tussen de lidstaten bij de toepassing van de bevriezing van tegoeden kon leiden. Die resoluties bevatten immers duidelijke, nauwkeurige en gedetailleerde definities en voorschriften, die praktisch geen ruimte voor uitlegging laten. Bovendien lijkt het belang van de maatregelen die zij met het oog op hun uitvoering verlangen, niet van dien aard dat een dergelijk risico moet worden gevreesd.

150 In die omstandigheden kunnen de in casu betrokken maatregelen hun rechtvaardiging niet vinden in het in artikel 3, lid 1, sub c en g, EG beoogde doel.

151 Bovendien blijken de verschillende door de Raad aangevoerde voorbeelden van gebruik van de aanvullende rechtsgrondslag van artikel 308 EG (zie punten 95 en 97 hierboven) in casu irrelevant. Immers, uit die voorbeelden blijkt niet dat de voorwaarden voor toepassing van artikel 308 EG, in het bijzonder die welke verband houdt met de verwezenlijking van een doel van de Gemeenschap, in de betrokken gevallen niet waren vervuld. Bovendien zijn de in die voorbeelden betrokken rechtshandelingen dienaangaande voor het Hof niet betwist, met name in de zaak die geleid heeft tot het arrest Delbar, punt 96 supra. Hoe dan ook, het is vaste rechtspraak dat een simpele praktijk van de Raad niet van de in het Verdrag vervatte voorschriften kan afwijken en, bijgevolg, geen precedent kan creëren dat de gemeenschapsinstellingen bindt met betrekking tot de keuze van de juiste rechtsgrondslag (arrest Hof van 23 februari 1988, Verenigd Koninkrijk/Raad, 68/86, Jurispr. blz. 855, punt 24, en advies Hof 1/94, van 15 november 1994, Jurispr. blz. I-5267, punt 52).

152 Blijkens het voorgaande kunnen de strijd tegen het internationale terrorisme en, meer in het bijzonder, het opleggen van economische en financiële sancties, zoals de bevriezing van tegoeden, aan personen en entiteiten die ervan worden verdacht aan de financiering daarvan bij te dragen, niet in verband worden gebracht met een van de door de artikelen 2 EG en 3 EG aan de Gemeenschap uitdrukkelijk toegewezen doelstellingen.

153 Naast de in de artikelen 2 EG en 3 EG uitdrukkelijk geformuleerde doelstellingen van het Verdrag, heeft de Commissie in haar memories ook een doelstelling van de Gemeenschap van meer algemene aard aangevoerd, die in casu het gebruik van artikel 308 EG als rechtsgrondslag zou hebben gerechtvaardigd. Zo leidt de Commissie uit de preambule van het EG-Verdrag een „aan de Gemeenschap gestelde algemene doelstelling om de internationale vrede en de veiligheid te verdedigen", af (zie punt 100 hierboven). Die opvatting kan niet worden aanvaard.

154 Anders dan de Commissie stelt, volgt namelijk uit de preambule van het EG-Verdrag geenszins dat dit een ruimer doel van verdediging van de internationale vrede en veiligheid nastreeft. Hoewel dat Verdrag ontegenzeggelijk als eerste doel heeft, een einde te maken aan de vroegere conflicten tussen de Europese volkeren door de

grondslagen te leggen voor een „steeds hechter verbond" tussen hen, maakt het geen melding van de uitvoering van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Dit valt uitsluitend onder de doelstellingen van het EU-Verdrag dat, zoals zijn preambule benadrukt, beoogt „een nieuwe etappe te markeren in het proces van Europese integratie waarmee een aanvang is gemaakt met de oprichting van de Europese Gemeenschappen".

155 Weliswaar kan worden gesteld dat de Gemeenschap zich bij haar optreden op het gebied van haar eigen bevoegdheden, zoals de gemeenschappelijke handelspolitiek, door deze doelstelling van de Unie moet laten leiden, doch deze doelstelling volstaat niet om de vaststelling van maatregelen op grond van artikel 308 EG te rechtvaardigen, vooral op gebieden waar de bevoegdheden van de Gemeenschap marginaal zijn en door het Verdrag exhaustief zijn opgesomd.

156 Ten slotte lijkt het niet mogelijk artikel 308 EG aldus uit te leggen dat het de instellingen in het algemeen toestaat zich op die bepaling te baseren ter verwezenlijking van een van de doelstellingen van het EU-Verdrag. Het Gerecht is met name van oordeel dat het naast elkaar bestaan van de Unie en de Gemeenschap als geïntegreerde maar afzonderlijke rechtsorden, alsmede de grondwettelijke structuur van de pijlers, zoals die door de auteurs van de thans geldende verdragen is gewild, noch de instellingen noch de lidstaten toestaan zich te baseren op de „flexibiliteitsclausule" van artikel 308 EG ter compensatie van het feit dat de Gemeenschap een voor de verwezenlijking van een doelstelling van de Unie noodzakelijke bevoegdheid mist. Anders zou het er in laatste instantie op neerkomen dat die bepaling kan worden toegepast op alle maatregelen die onder het GBVB en de politiële en justitiële samenwerking in strafzaken [JIZ (justitie en interne zaken)] vallen, zodat de Gemeenschap altijd zou kunnen optreden om de doelstellingen van dat beleid te bereiken. Een dergelijk resultaat zou tal van bepalingen van het EU-Verdrag hun werkingssfeer ontnemen en niet stroken met de invoering van eigen instrumenten van het GBVB (gezamenlijke strategieën, gemeenschappelijke optredens, gemeenschappelijke standpunten) en van de JIZ (gemeenschappelijke standpunten, besluiten, kaderbesluiten).

157 Derhalve moet worden vastgesteld dat, evenmin als de artikelen 60 EG en 301 EG op zich beschouwd, artikel 308 EG op zichzelf een toereikende rechtsgrondslag voor de bestreden verordening vormt.

158 Zowel in de considerans van de bestreden verordening als in zijn memories van het Gerecht heeft de Raad echter aangevoerd dat artikel 308 EG in combinatie met de artikelen 60 EG en 301 EG hem de bevoegdheid geeft een gemeenschapsverordening vast te stellen die betrekking heeft op de door de Unie en haar lidstaten uit hoofde van het GBVB ondernomen strijd tegen de financiering van het internationale terrorisme, en die daartoe aan particulieren economische en financiële sancties oplegt, zonder enig verband met het grondgebied of het heersende regime van een derde land te leggen. Dit standpunt moet worden aanvaard.

159 In die context moet namelijk rekening worden gehouden met de brug die bij de uit het Verdrag van Maastricht voortvloeiende herziening specifiek is geslagen tussen de optredens van de Gemeenschap houdende economische sancties uit hoofde van de artikelen 60 EG en 301 EG en de doelstellingen van het EU-Verdrag op het gebied van externe betrekkingen.

160 Vastgesteld moet namelijk worden dat de artikelen 60 EG en 301 EG zeer bijzondere bepalingen van het EG-Verdrag zijn, nu zij uitdrukkelijk zien op de mogelijkheid dat een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk kan blijken te zijn niet om een van de doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken, zoals zij bij het EG-Verdrag zijn vastgesteld, maar een van de doelstellingen die bij artikel 2 EU-Verdrag specifiek aan de Unie zijn toegewezen, te weten het voeren van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

161 In het kader van de artikelen 60 EG en 301 EG is het optreden van de Gemeenschap dus in werkelijkheid een optreden van de Unie, dat wordt uitgevoerd op de grondslag van de communautaire pijler nadat de Raad een gemeenschappelijk standpunt of een gemeenschappelijk optreden uit hoofde van het GBVB heeft vastgesteld.

162 In dit verband zij erop gewezen dat naar luid van artikel 3 EU de Unie over één institutioneel kader beschikt dat de samenhang en de continuïteit van het optreden gericht op het verwezenlijken van de doelstellingen van de Unie verzekert, en tegelijk het acquis communautaire in acht neemt en ontwikkelt. De Unie zorgt in het

bijzonder voor de samenhang van haar gehele externe optreden in het kader van haar beleid op het gebied van externe betrekkingen, veiligheid, economie en ontwikkeling. De Raad en de Commissie zijn verantwoordelijk voor het verzekeren van deze samenhang en werken daartoe samen. Zij dragen, overeenkomstig hun onderscheiden bevoegdheden, zorg voor de uitvoering van dat beleid.

163 Net zoals de bij het EG-Verdrag voorziene handelingsbevoegdheden ontoereikend kunnen blijken om de instellingen in staat te stellen op te treden om, in het kader van de gemeenschappelijke markt, een van de doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken, zo kunnen ook de bevoegdheden tot het nemen van economische en financiële sancties als bedoeld bij de artikelen 60 EG en 301 EG, te weten de onderbreking of de beperking van de economische betrekkingen met een of meer derde landen, met name wat betreft het kapitaalverkeer en het betalingsverkeer, ontoereikend blijken om de instellingen in staat te stellen de doelstelling te verwezenlijken van het onder het EU-Verdrag vallende GBVB, met het oog waarop die bepalingen specifiek in het EG-Verdrag zijn opgenomen.

164 Derhalve moet worden erkend dat in de bijzondere context van de artikelen 60 EG en 301 EG het gebruik van de aanvullende rechtsgrondslag van artikel 308 EG uit het oogpunt van het in artikel 3 EU geformuleerde vereiste van samenhang is gerechtvaardigd indien die bepalingen de gemeenschapsinstellingen niet de noodzakelijke handelingsbevoegdheid op het gebied van economische en financiële sancties verlenen teneinde het door de Unie en haar lidstaten uit hoofde van het GBVB nagestreefde doel te verwezenlijken.

165 Zo kan het zijn dat een uit hoofde van het GBVB vastgesteld gemeenschappelijk standpunt of gemeenschappelijk optreden van de Gemeenschap economische en financiële sanctiemaatregelen vergt, die verder gaan dan de uitdrukkelijk bij de artikelen 60 EG en 301 EG bedoelde maatregelen, namelijk de onderbreking of de beperking van de economische betrekkingen met een of meer derde landen, met name wat betreft het kapitaalverkeer en het betalingsverkeer.

166 In dat geval kan door het gebruik van de gecombineerde rechtsgrondslag van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG op het gebied van economische en financiële sancties het door de Unie en haar lidstaten in het kader van het GBVB nagestreefde doel worden verwezenlijkt, zoals dit in een gemeenschappelijk standpunt of gemeenschappelijk optreden is neergelegd, hoewel aan de Gemeenschap niet uitdrukkelijk de bevoegdheden inzake economische en financiële sancties zijn toegekend met betrekking tot personen of entiteiten die geen toereikende band met een bepaald derde land hebben.

167 In casu behoort de strijd tegen het internationale terrorisme en de financiering daarvan ontegenzeggelijk tot de doelstellingen van de Unie in het kader van het GBVB, zoals deze in artikel 11 EU zijn omschreven, zelfs wanneer die strijd niet specifiek betrekking heeft op derde landen of hun leiders.

168 Voorts staat vast dat gemeenschappelijk standpunt 2002/402 door de Raad met eenparigheid van stemmen is aangenomen in het kader van die strijd, en dat dit standpunt voorschrijft dat de Gemeenschap economische en financiële sancties oplegt aan personen of entiteiten die ervan worden verdacht bij te dragen aan de financiering van het internationale terrorisme, zonder dat verder enig verband met het grondgebied of het heersende regime van een derde land wordt gelegd.

169 In die context wordt het gebruik van artikel 308 EG ter aanvulling van de bij de artikelen 60 EG en 301 EG aan de Gemeenschap verleende bevoegdheden inzake economische en financiële sancties gerechtvaardigd door de overweging dat de staten heden ten dage niet meer kunnen worden beschouwd als de enige bron van bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid. Net zo min als de internationale gemeenschap, kunnen de Unie en zijn communautaire pijler worden belet zich aan die nieuwe bedreigingen aan te passen door economische en financiële sancties op te leggen niet alleen aan derde landen, maar ook aan de verbonden personen, groepen, ondernemingen of entiteiten die een internationale terroristische activiteit ontwikkelen of anderszins de internationale vrede en veiligheid aantasten.

170 De instellingen en het Verenigd Koninkrijk stellen dus op goede gronden dat de Raad bevoegd was de bestreden verordening, die in de Gemeenschap uitvoering geeft aan de in gemeenschappelijk standpunt 2002/402 voorgeschreven economische en financiële sancties, vast te stellen op de gecombineerde grondslag van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG.

171 Het eerste onderdeel van het eerste middel moet bijgevolg worden afgewezen.

Tweede onderdeel

Argumenten van partijen

172 In het kader van het tweede onderdeel van het eerste middel voeren verzoekers aan dat de aan de Commissie verleende bevoegdheid, eerst uit hoofde van artikel 10, lid 1, van verordening nr. 467/2001, vervolgens uit hoofde van artikel 7, lid 1, van de bestreden verordening, een veel ruimere strekking heeft dan die van een loutere bevoegdheid tot uitvoering van een verordening van de Raad, en derhalve inbreuk maakt op artikel 202 EG. Volgens hen komt namelijk een beslissing van de Commissie om de naam van een persoon in bijlage I bij de bestreden verordening op te nemen feitelijk neer op een wijziging van artikel 2 van die verordening.

173 De Raad en de Commissie stellen dat de in casu aan de Commissie verleende delegatie van uitvoeringsbevoegdheden strookt met artikel 202 EG.

Beoordeling door het Gerecht

174 Het tweede onderdeel van het eerste middel treft geen doel meer na de intrekking van verordening nr. 467/2001 en de vervanging daarvan door de bestreden verordening. Immers, hoewel verzoekers aanvankelijk in bijlage I bij verordening nr. 467/2001 waren opgenomen bij verordening nr. 2199/2001 van de Commissie, die krachtens machtiging van de Raad is vastgesteld op grond van artikel 10, lid 1, van de eerste van die verordeningen, zijn zij thans in bijlage I bij de bestreden verordening opgenomen bij die verordening zelf, zoals deze door de Raad zonder nieuwe tussenkomst van de Commissie is vastgesteld.

175 De bij verordening nr. 866/2003 ingevoerde wijzigingen (punt 41 hierboven) zijn zuiver redactioneel van aard, zoals Yusuf heeft erkend (punt 63 hierboven), en hebben enkel te maken met de uitoefening van een eenvoudige uitvoeringsbevoegdheid, waarvan de delegatie aan de Commissie strookt met artikel 202 EG.

176 Bijgevolg moet het tweede onderdeel van het middel worden afgewezen.

Derde onderdeel

Argumenten van partijen

177 In het kader van het derde onderdeel van het eerste middel betogen verzoekers dat de Raad niet bevoegd was om een beslissingsbevoegdheid op het gebied van burgerlijke en economische rechten van de lidstaten en hun onderdanen te delegeren aan een orgaan buiten de Gemeenschap — in casu het sanctiecomité.

178 Het Verenigd Koninkrijk antwoordt dat in casu geen gemeenschapsbevoegdheden aan de organen van Verenigde Naties zijn gedelegeerd. Integendeel, de instellingen zijn uitsluitend opgetreden om te zorgen voor de naleving door de lidstaten van de Gemeenschap van hun verplichtingen krachtens het Handvest van de Verenigde Naties, die overeenkomstig artikel 103 van dat Handvest voorrang hebben boven alle andere verplichtingen.

Beoordeling door het Gerecht

179 In casu heeft het sanctiecomité de besluiten tegen verzoekers krachtens delegatie van de Veiligheidsraad genomen en daarbij gebruik gemaakt van de onder zijn eigen verantwoordelijkheid ingewonnen inlichtingen. Voorts zijn de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad niet aan te merken als de uitoefening van door de Gemeenschap gedelegeerde bevoegdheden maar als de uitoefening door de Veiligheidsraad van zijn eigen bevoegdheden krachtens het Handvest van de Verenigde Naties. Dat de gemeenschapsinstellingen na de vaststelling van gemeenschappelijk standpunt 2002/402 zich verplicht voelden om zich te voegen naar die besluiten en resoluties bij de uitoefening van hun eigen bevoegdheden, is in dit verband irrelevant.

180 Het derde onderdeel van het middel lijkt dan ook gebaseerd op een onjuist uitgangspunt en dient derhalve te worden afgewezen.

2. *Tweede middel: schending van artikel 249 EG*

Argumenten van partijen

181 Verzoekers stellen dat de bestreden verordening, voorzover zij rechtstreeks inbreuk maakt op de rechten van particulieren en de toepassing van individuele sancties

voorschrijft, geen algemene strekking heeft en dus in strijd is met artikel 249 EG. De in die bepaling gestelde voorwaarde inzake de algemene strekking staat er namelijk aan in de weg dat specifieke gevallen, zoals in casu, bij verordening worden geregeld. Die voorwaarde vloeit voort uit het algemene beginsel van gelijkheid voor de wet en is een conditio sine qua non om te voorkomen dat het gemeenschapsrecht in conflict komt met de grondwetten van de lidstaten of met de algemene beginselen met betrekking tot de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Het afkondigen van een norm door middel van een lijst is ook in strijd met het legaliteits- en het rechtszekerheidsbeginsel.

182 In repliek wijzen verzoekers erop dat de in de bestreden verordening bedoelde personen en entiteiten niet uit een abstract omschreven kring van personen komen, maar stuk voor stuk overeenkomen met de personen op de lijst van het sanctiecomité. Er is ook geen sprake van een objectief bepaalde situatie die door algemeen geformuleerde voorwaarden wordt beschreven, en die kan verklaren waarom verzoekers' namen juist in bijlage I bij de bestreden verordening zijn opgenomen. In die omstandigheden kan de bestreden handeling niet worden beschouwd als een verordening, maar als een bundel individuele beschikkingen in de zin van het arrest van het Hof van 13 mei 1971, International Fruit e.a./Commissie (41/70–44/70, Jurispr. blz. 411).

183 De instellingen en het Verenigd Koninkrijk voeren aan dat de bestreden verordening wél een algemene strekking heeft.

Beoordeling door het Gerecht

184 Volgens artikel 249, tweede alinea, EG heeft de verordening een algemene strekking en is zij rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat, terwijl een beschikking enkel verbindend is voor degenen tot wie zij is gericht.

185 Volgens vaste rechtspraak moet het criterium voor het onderscheid tussen een verordening en een beschikking in de al dan niet algemene strekking van de betrokken handeling worden gezocht. De beschikking wordt voornamelijk daardoor gekenmerkt, dat de kring van degenen voor wie zij is bestemd, beperkt is, terwijl de verordening, die in de eerste plaats een normatief karakter draagt, geldt voor objectief bepaalde situaties en op algemene en abstracte wijze rechtsgevolgen heeft voor de betrokken categorieën van personen. Aan het regelgevende karakter van een handeling wordt overigens niet afgedaan door de omstandigheid dat het aantal en zelfs de identiteit van de rechtssubjecten op wie de handeling op een bepaald moment van toepassing is, meer of minder nauwkeurig kan worden bepaald, zolang maar vaststaat dat deze toepassing geschiedt op grond van een door de handeling omschreven objectieve feitelijke of rechtssituatie en in samenhang met de doelstelling van die handeling (arresten Hof van 14 december 1962, Fédération nationale de la boucherie en gros e.a./Raad, 19/62–22/62, Jurispr. blz. 985, punt 2; 11 juli 1968, Zuckerfabrik Watenstedt/Raad, 6/68, Jurispr. blz. 570, 579; 30 september 1982, Roquette Frères/Raad, 242/81, Jurispr. blz. 3213, punten 6 en 7; 29 juni 1993, Gibraltar/Raad, C-298/89, Jurispr. blz. I-3605, punt 17, en 31 mei 2001, Sadam Zuccherifici e.a./Raad, C-41/99 P, Jurispr. blz. I-4239, punt 24; beschikking Hof van 24 april 1996, CNPAAP/Raad, C-87/95 P, Jurispr. blz. I-2003, punt 33; beschikking Gerecht van 6 mei 2003, DOW AgroSciences/Parlement en Raad, T-45/02, Jurispr. blz. II-1973, punt 31).

186 In casu heeft de bestreden verordening ontegenzeggelijk een algemene strekking, daar daarbij eenieder wordt verboden tegoeden of economische middelen ter beschikking van bepaalde personen te stellen. Dat die personen in bijlage I bij die verordening met name worden genoemd, zodat zij daardoor rechtstreeks en individueel lijken te worden geraakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG, doet niet af aan het algemene karakter van dat verbod dat erga omnes geldt, zoals in het bijzonder blijkt uit artikel 11, volgens hetwelk de bestreden verordening van toepassing is:

— op het grondgebied van de Gemeenschap, met inbegrip van haar luchtruim,

— aan boord van vliegtuigen of vaartuigen die onder de rechtsbevoegdheid van een lidstaat vallen,

— op alle zich elders bevindende personen die onderdaan van een lidstaat zijn,

— op alle rechtspersonen, groepen of entiteiten die volgens het recht van een lidstaat erkend of opgericht zijn, en,

— op alle rechtspersonen, groepen of entiteiten die zaken binnen de Gemeenschap doen.

187 Verzoekers verwarren in hun betoog in werkelijkheid het begrip adressaat van een handeling en het begrip voorwerp van die handeling. Artikel 249 EG ziet slechts op het eerste begrip voorzover het bepaalt dat de verordening een algemene strekking heeft, terwijl de beschikking enkel verbindend is voor degenen tot wie zij is gericht. Daarentegen is het voorwerp een irrelevant criterium om te bepalen of een handeling een verordening of een beschikking is.

188 Zo is een handeling waarvan het voorwerp bestaat in de bevriezing van de tegoeden van de plegers van terroristische daden, als algemene en abstracte categorie beschouwd, een beschikking indien deze gericht is tot een of meerdere met name genoemde personen. Omgekeerd is een handeling waarvan het voorwerp bestaat in de bevriezing van de tegoeden van een of meerdere met name genoemde personen, wél een verordening indien deze zich op algemene en abstracte wijze richt tot alle personen die de betrokken tegoeden in materiële zin in bezit kunnen hebben. Dat is in casu precies het geval.

189 Het tweede middel moet derhalve worden afgewezen.

3. *Derde middel: schending van verzoekers' fundamentele rechten*

Argumenten van partijen

190 Verzoekers, die verwijzen naar zowel artikel 6, lid 2, EU als de rechtspraak van het Hof (arresten van 12 november 1969, Stauder, 29/69, Jurispr. blz. 419; 17 december 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Jurispr. blz. 1125, en 14 mei 1974, Nold/Commissie, 4/73, Jurispr. blz. 491, punt 13), stellen dat de bestreden verordening inbreuk maakt op hun fundamentele rechten, met name op hun recht om te beschikken over hun tegoeden en op de rechten van de verdediging, zoals die worden gewaarborgd door artikel 6 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), voorzover die verordening hun zware sancties van zowel burgerrechtelijke als strafrechtelijke aard oplegt, zonder dat zij vooraf zijn gehoord of in staat zijn gesteld zich te verweren, en zonder dat die handeling door de rechter is getoetst.

191 Wat meer in het bijzonder de gestelde schending van de rechten van de verdediging betreft, wijzen verzoekers erop dat zij niet in kennis zijn gesteld van de redenen voor de hun opgelegde sancties, of van het bewijs en de feiten die tegen hen in aanmerking worden genomen, en ook niet in de gelegenheid zijn gesteld om hun standpunt kenbaar te maken (arresten Hof van 23 oktober 1974, Transocean Marine Paint/Commissie, 17/74, Jurispr. blz. 1063; 7 juni 1983, Musique Diffusion française e.a./Commissie, 100/80–103/80, Jurispr. blz. 1825, punt 14; 10 juli 1986, België/Commissie, 40/85, Jurispr. blz. 2321, en 27 juni 1991, Al-Jubail Fertilizer en Saudi Arabian Fertilizer/Raad, C-49/88, Jurispr. blz. I-3187). Hun plaatsing op de lijst van bijlage I bij de bestreden verordening is uitsluitend ingegeven door het feit dat zij op de door het sanctiecomité opgestelde lijst zijn geplaatst op basis van de door de staten en de internationale of regionale organisaties verstrekte informatie. Noch de Raad noch de Commissie zijn ingegaan op de redenen waarom dat comité hen op die lijst heeft geplaatst. Waar de informatie van dat comité vandaan komt, is

bijzonder onduidelijk en de redenen waarom bepaalde particulieren daarop zijn geplaatst, zonder vooraf te zijn gehoord, worden niet vermeld. De hele procedure die heeft geleid tot verzoekers' plaatsing op de lijst van bijlage I bij de bestreden verordening, wordt derhalve als vertrouwelijk aangemerkt. Dergelijke gebreken in de procedure tegen hen kunnen niet naderhand worden goedgemaakt (arrest Hof van 8 juli 1999, Hercules Chemicals/Commissie, C-51/92 P, Jurispr. blz. I-4235).

192 Wat meer in het bijzonder de gestelde schending van het recht op een rechterlijke controle betreft, merken verzoekers op dat het Hof in het arrest van 27 november 2001, Commissie/Oostenrijk (C-424/99, Jurispr. blz. I-9285, punt 45), heeft beslist dat volgens vaste rechtspraak het vereiste van een dergelijke controle een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht vormt, dat voortvloeit uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten, en dat eveneens is neergelegd in de artikelen 6 en 13 van het EVRM. Dit recht houdt in dat doeltreffend beroep in rechte openstaat bij een rechterlijke instantie die aan bepaalde voorwaarden zoals onafhankelijkheid en neutraliteit voldoet.

193 In casu voldoen noch de Raad noch de Commissie aan die voorwaarden.

194 Hetzelfde geldt voor de Veiligheidsraad en zijn sanctiecomité, die politieke organen zijn waarvoor enkel staten mogen optreden. In casu heeft het sanctiecomité de Zweedse regering laten weten, dat het niet mogelijk was om verzoekers' verzoek dat zij van de door dat comité opgestelde lijst werden afgevoerd, ten gronde te onderzoeken. Dat verzoek is echter als voorstel voor een besluit meegedeeld aan de vijftien leden van het sanctiecomité. Slechts drie leden van dat comité, te weten de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Rusland, hebben zich tegen dat verzoek verzet. Op grond van de regel van eenstemmigheid die voor de

werkzaamheden van het sanctiecomité geldt, zijn verzoekers' namen op de betrokken lijst gehandhaafd.

195 Met betrekking tot de controle door het Gerecht in het kader van het onderhavige beroep voeren verzoekers aan dat een beroep tot nietigverklaring, dat slechts betrekking heeft op de wettigheid van de bestreden verordening als zodanig, het niet mogelijk maakt ten gronde te onderzoeken of de sancties rechtmatig zijn in het licht van de fundamentele rechten waarvan de schending wordt gesteld. Gelet op de gebruikte wetgevingstechniek, die bestaat in de opstelling van lijsten van door die sancties getroffen personen en entiteiten, heeft een dergelijk onderzoek ten gronde geen betekenis, omdat het beperkt is tot de vraag of op die lijsten dezelfde namen staan als op de lijsten van het sanctiecomité.

196 Verzoekers wijzen evenwel op een aantal fouten of onregelmatigheden in de bestreden verordening. Zo is de entiteit „Barakaat International, Hallbybacken 15, 70 Spånga, Zweden", die in bijlage I bij die verordening onder „Rechtspersonen, groepen en entiteiten" wordt vermeld, dezelfde als verzoekster Al Barakaat, die ook aldaar wordt genoemd. Verzoekers verklaren dat Al Barakaat van adres is veranderd. Voorts is het vermelde adres hoe dan ook onjuist.

197 Evenzo heeft de onder hetzelfde hoofdje van bijlage I bij de bestreden verordening vermelde entiteit „Somali Network AB, Hallbybacken 15, 70 Spånga, Zweden", die voorheen in handen was van drie van de aanvankelijke verzoekers, Aden, Ali en Yusuf, en die zich bezighield met de verkoop van telefoonkaarten, zijn activiteiten eind 2000 gestaakt en is zij in de zomer van 2001 verkocht, waarna haar maatschappelijke benaming op 4 oktober 2001 is gewijzigd in „Trä & Inredningsmontage i Kärrtorp". De nieuwe aandeelhouders hebben geen enkele band met verzoekers en schijnen in de bouwsector werkzaam te zijn. Daar het sanctiecomité deze entiteit op 9 november 2001 toch op zijn lijst heeft geplaatst, is het duidelijk dat zijn dossier leemten vertoonde en dat niet elk afzonderlijk geval werd gecontroleerd.

198 Verzoekers voegen eraan toe dat Al Barakaat uit eigen beweging haar boekhoudkundige bescheiden heeft overgelegd aan de met terreurbestrijding belaste dienst van de Zweedse politie, SÄPO. Na onderzoek heeft SÄPO die documenten aan verzoekers teruggegeven met de mededeling dat zij in orde waren, waaruit zou blijken dat de sancties tegen Al Barakaat ongerechtvaardigd waren.

199 Bij wijze van bewijsaanbiedingen verzoekt de eerste verzoeker, Yusuf, door het Gerecht te worden gehoord. Hij verzoekt ook dat Sir Jeremy Greenstock wordt gehoord, die voorzitter van het sanctiecomité was toen de sancties tegen hem werden getroffen.

200 In repliek betwisten verzoekers verder het argument dat de Raad verplicht is uitvoering te geven aan de door de Veiligheidsraad getroffen sancties op grond dat de lidstaten van de Gemeenschap krachtens het Handvest van de Verenigde Naties daartoe verplicht zijn.

201 Volgens verzoekers is er geen sprake van een absolute verplichting krachtens artikel 25 van het Handvest van de Verenigde Naties, en is het bepaalde in artikel 103 van dat Handvest enkel verbindend naar internationaal publiekrecht en betekent het in geen geval dat de Leden van de Verenigde Naties hun eigen wetten buiten toepassing dienen te laten.

202 De resoluties van de Veiligheidsraad zijn niet rechtstreeks toepasselijk in de bij de Verenigde Naties aangesloten staten, maar moeten worden omgezet in hun nationale recht in overeenstemming met hun grondwettelijke bepalingen en de fundamentele rechtsbeginselen. Indien die bepalingen in de weg staan aan een dergelijke omzetting, moeten zij eerst worden gewijzigd om zulks mogelijk te maken.

203 Zo heeft de regering in Zweden een wetsontwerp ingetrokken tot uitvoering van resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad van 28 september 2001, dat met name voorziet in de bevriezing van de tegoeden van personen en entiteiten die terroristische daden plegen of proberen te plegen, vergemakkelijken of daaraan deelnemen, nadat de Lagråd (wetgevingsraad) opmerkte dat elk besluit over bevriezing van tegoeden door het openbaar ministerie moet worden genomen en door de rechter moet kunnen worden getoetst.

204 Bovendien volgt uit artikel 24, lid 2, van het Handvest van de Verenigde Naties dat de Veiligheidsraad steeds dient te handelen overeenkomstig de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties. Een voorwaarde voor de verplichting van de Leden van de Verenigde Naties krachtens artikel 25 van het Handvest is, dat de bevoegdheden van de Veiligheidsraad om verbindende besluiten vast te stellen, uit andere bepalingen van dat Handvest voortvloeien. Daar het Handvest van de Verenigde Naties zich uitsluitend richt tot staten en geen rechten of verplichtingen schept voor particulieren, rijst de vraag of de Leden van de Verenigde Naties gebonden zijn door de besluiten van de Veiligheidsraad waarbij sancties tegen Usama bin Laden en met hem verbonden personen worden opgelegd. Zelfs kan de vraag worden gesteld of die besluiten niet in strijd zijn met de uitdrukkelijke doelstelling van de Verenigde Naties om de rechten van de mens en fundamentele vrijheden voor allen te stimuleren overeenkomstig artikel 1, punt 3, van het Handvest van de Verenigde Naties.

205 Primair, stelt de Raad dat de omstandigheden waaronder de bestreden verordening is vastgesteld, uitsluiten dat hij onrechtmatig heeft gehandeld.

206 In dit verband betogen de Raad en de Commissie onder verwijzing met name naar de artikelen 24, lid 1, 25, 41, 48 en 103 van het Handvest van de Verenigde Naties, ten eerste dat de Gemeenschap evenals de Leden van de VN krachtens volkenrecht verplicht is, op haar competentiegebieden uitvoering te geven aan de resoluties van de Veiligheidsraad, in het bijzonder de in het kader van hoofdstuk VII van het

Handvest van de Verenigde Naties aangenomen resoluties; ten tweede dat de bevoegdheid van de gemeenschapsinstellingen ter zake gebonden is en dat die instellingen geen autonome discretionaire bevoegdheid en ook geen beoordelingsmarge hebben; ten derde dat zij derhalve de inhoud van die resoluties niet kunnen wijzigen en ook geen mechanismen kunnen invoeren, die tot een wijziging van hun inhoud kunnen leiden, en ten vierde dat elke andere internationale overeenkomst of nationale rechtsregel die in de weg kan staan aan deze uitvoering, buiten toepassing moet blijven.

207 De Raad en de Commissie merken op dat de Veiligheidsraad, die in naam van de Leden van de VN handelt, in de eerste plaats verantwoordelijk is voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid. Zij wijzen erop dat de resoluties die de Veiligheidsraad krachtens hoofdstuk VII van dat Handvest aanneemt, universeel toepasselijk en in alle opzichten zonder voorbehoud verbindend zijn voor de Leden van de Verenigde Naties, die daaraan voorrang boven alle andere internationale verplichtingen moeten verlenen. Op grond van artikel 103 van het Handvest kunnen dus alle andere bepalingen van internationaal verdragen- of gewoonterecht met het oog op de toepassing van de resoluties van de Veiligheidsraad buiten toepassing worden gelaten, waardoor daarmee een „rechtmatigheidseffect" wordt geschapen.

208 Volgens de instellingen kan het nationale recht ook niet in de weg staan aan de ingevolge het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde uitvoeringsmaatregelen. Indien een Lid van de VN de inhoud van de resoluties van de Veiligheidsraad kon wijzigen, zou de eenvormige toepassing daarvan, die essentieel is voor de doeltreffendheid ervan, niet kunnen worden gehandhaafd.

209 De Commissie voegt eraan toe dat volgens artikel 27 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, op 23 mei 1969 te Wenen gesloten, een staat zich niet mag beroepen op de bepalingen van zijn nationale recht om het niet ten uitvoer leggen van een verdrag te rechtvaardigen. Indien een nationale rechtsregel in strijd is met een volkenrechtelijke verplichting, moet de betrokken staat voornoemde regel

ofwel in de geest van het verdrag uitleggen ofwel zijn nationale wetgeving in dier voege wijzigen dat deze in overeenstemming is met de volkenrechtelijke verplichting.

210 Hoewel de Gemeenschap zelf geen Lid van de VN is, is zij verplicht op haar competentiegebieden aldus te handelen dat wordt voldaan aan de verplichtingen die aan haar lidstaten wegens hun lidmaatschap van de VN zijn opgelegd. In dit verband merkt de Commissie op dat de bevoegdheden van de Gemeenschap moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met het volkenrecht (arresten Hof van 24 november 1992, Poulsen en Diva Navigation, C-286/90, Jurispr. blz. I-6019, punt 9, en 16 juni 1998, Racke, C-162/96, Jurispr. blz. I-3655, punt 45). De Raad en de Commissie beroepen zich ook op het arrest Dorsch Consult/Raad en Commissie, punt 82 supra. Hoewel dat arrest betrekking had op de instelling van een handelsembargo, een gemeenschappelijke handelspolitieke maatregel die krachtens artikel 133 EG onder de uitsluitende bevoegdheid van de Gemeenschap valt, zijn de Raad en de Commissie van mening dat het daarin geformuleerde beginsel ook geldt voor de beperkingen van het kapitaal- en het betalingsverkeer, die op grond van de artikelen 60 EG en 301 EG zijn vastgesteld, gelet op de ontwikkeling van de bevoegdheden van de Gemeenschap met betrekking tot sancties tegen derde landen.

211 De Raad plaatst die propositie in een algemeen kader met het betoog dat de Gemeenschap, wanneer zij handelt om uitvoering te geven aan verplichtingen die aan haar lidstaten wegens hun lidmaatschap van de VN zijn opgelegd, omdat de lidstaten aan de Gemeenschap de noodzakelijke bevoegdheden hebben overgedragen dan wel omdat zij haar ingrijpen politiek wenselijk achten, feitelijk moet worden geacht in dezelfde positie te verkeren als de Leden van de VN, gelet op artikel 48, lid 2, van het Handvest van de Verenigde Naties.

212 Volgens de Raad volgt hieruit dat, wanneer de Gemeenschap maatregelen neemt voor doeleinden waaruit de wens van haar lidstaten blijkt om hun verplichtingen krachtens het Handvest van de Verenigde Naties uit te voeren, zij noodzakelijkerwijs de door het Handvest verleende bescherming, en met name het „rechtmatigheidseffect", geniet.

213 De Raad wijst er bovendien op dat, wanneer de Gemeenschap in dat kader handelt, haar bevoegdheid gebonden is door de besluiten op het gebied van gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid die uitvoering geven aan de resoluties van de Veiligheidsraad, in het bijzonder die welke krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties zijn vastgesteld, die in de communautaire rechtsorde moeten worden opgenomen.

214 In casu is de bestreden verordening vastgesteld om in de communautaire rechtsorde uitvoering te geven aan de resoluties 1267 (1999), 1333 (2000) en 1390 (2002) van de Veiligheidsraad door de automatische omzetting van alle lijsten van personen of entiteiten die door het sanctiecomité volgens de toepasselijke procedures zijn opgesteld, zonder enige autonome discretionaire bevoegdheid uit te oefenen, zoals duidelijk blijkt uit zowel de considerans van de bestreden verordening als artikel 7, lid 1, daarvan.

215 Volgens de Raad en de Commissie sluiten die omstandigheden a priori uit dat de instellingen onrechtmatig hebben gehandeld. Toen de Gemeenschap had besloten op grond van gemeenschappelijk standpunt 2002/402 te handelen, stond het haar niet vrij, zonder haar eigen internationale verplichtingen, de internationale verplichtingen van haar lidstaten en de in artikel 10 EG geformuleerde plicht tot loyale samenwerking tussen de lidstaten en de Gemeenschap te schenden, om bepaalde personen niet op de lijst te plaatsen, hen van tevoren in te lichten of anderszins te voorzien in rechtsmiddelen aan de hand waarvan kon worden gecontroleerd of de betrokken maatregelen gerechtvaardigd waren.

216 Volgens de Raad zou dit ook gelden, zelfs indien de bestreden verordening werd geacht inbreuk te maken op verzoekers' fundamentele rechten. De Raad is namelijk van mening dat dit „rechtmatigheidseffect" ook geldt voor de fundamentele rechten die, zoals bij de internationale rechtsinstrumenten is voorzien, in geval van nood tijdelijk kunnen worden geschorst.

217 Daar verzoekers in repliek hebben betwijfeld of de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad verenigbaar zijn met artikel 1, punt 3, van het Handvest van de Verenigde Naties, antwoordt de Raad dat moet worden aangenomen dat de Veiligheidsraad in het kader van de hem in hoofdstuk VII van dat Handvest toegekende speciale bevoegdheden, de fundamentele rechten van degenen tegen wie de sancties zijn gericht, heeft afgewogen tegen die van de slachtoffers van het terrorisme, en met name hun recht op leven.

218 De Raad en de Commissie zijn verder van mening dat er geen verband bestaat tussen de onderhavige zaak en verzoekers' opmerkingen over de wetgevingsprocedure betreffende de uitvoering van resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad in Zweden, die onder volledig andere omstandigheden heeft plaatsgehad dan die van de uitvoering van resolutie 1390 (2002). Bij de uitvoering van resolutie 1373 (2001) beschikten de lidstaten en de Gemeenschap namelijk over een ruime beoordelingsmarge.

219 Hoe dan ook zijn de Raad en de Commissie van mening dat de bevoegdheid van het Gerecht in de onderhavige zaak dient te worden beperkt tot het onderzoek van de vraag of de instellingen een kennelijke fout hebben gemaakt bij de uitvoering van de in resolutie 1390 (2002) van de Veiligheidsraad geformuleerde verplichtingen. Zou die bevoegdheid worden overschreden, dan zou dit neerkomen op een indirecte en selectieve rechterlijke controle van de bindende maatregelen die de Veiligheidsraad in het kader van zijn rol als handhaver van de internationale vrede en veiligheid heeft vastgesteld, wat een van de grondslagen van de na 1945 ingestelde internationale wereldorde zou kunnen ondermijnen, ernstige verstoringen in de internationale betrekkingen van de Gemeenschap en haar lidstaten zou kunnen veroorzaken, vragen zou doen rijzen uit het oogpunt van artikel 10 EG, en in strijd zou zijn met de verplichting van de Gemeenschap tot naleving van het volkenrecht, waarvan de door de Veiligheidsraad krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties aangenomen resoluties deel uitmaken. Volgens de instellingen en het Verenigd Koninkrijk kunnen dergelijke maatregelen niet op nationaal of communautair vlak, maar uitsluitend voor de Veiligheidsraad zelf worden betwist via de regering van de staat waarvan de verzoekers onderdaan zijn of op het grondgebied waarvan zij wonen (beschikking „Invest" Import und Export et Invest Commerce/Commissie, punt 85 supra, punt 40).

220 Subsidiair, voor het geval dat het Gerecht zou besluiten de gegrondheid van de verschillende argumenten van verzoekers volledig te onderzoeken, stellen de Raad en de Commissie dat de bestreden verordening geen inbreuk maakt op de fundamentele rechten en vrijheden, waarvan schending is gesteld.

221 Ten eerste maken de bij de bestreden verordening uitgevoerde maatregelen geen inbreuk op verzoekers' recht op genot van hun eigendom, aangezien dat recht geen absolute bescherming geniet en de uitoefening ervan kan worden onderworpen aan beperkingen die uit hoofde van doeleinden van algemeen belang gerechtvaardigd zijn.

222 Ten tweede maakt de bestreden verordening ook geen inbreuk op de rechten van de verdediging.

223 Wat ten derde het recht op een effectief beroep in rechte betreft, merken de instellingen en het Verenigd Koninkrijk op dat verzoekers in de gelegenheid waren hun standpunt kenbaar te maken aan de Veiligheidsraad en krachtens artikel 230 EG het onderhavige beroep bij het Gerecht hebben kunnen instellen, in het kader waarvan zij met name kunnen stellen dat de gemeenschapsinstellingen onbevoegd waren om de bestreden verordening vast te stellen, en dat de inbreuk op hun eigendomsrecht onrechtmatig was.

224 Volgens de Raad heeft het geschil tussen partijen geen betrekking op het bestaan van een recht op een effectief beroep in rechte maar op de omvang van de rechterlijke controle die in casu gerechtvaardigd of passend lijkt.

225 In dit verband erkent de Raad dat, wanneer de Gemeenschap uit eigen beweging besluit eenzijdige economische en financiële dwangmaatregelen te nemen, de rechterlijke controle zich moet uitstrekken tot het onderzoek van de bewijzen tegen de door de sancties getroffen personen. Daarentegen zou volgens de Raad en het Verenigd Koninkrijk, wanneer de Gemeenschap handelt zonder over enige discretionaire bevoegdheid te beschikken, op basis van een besluit van een orgaan waaraan de internationale gemeenschap aanzienlijke bevoegdheden met het oog op de handhaving van de internationale vrede en veiligheid heeft verleend, een volledige rechterlijke controle het systeem van de Verenigde Naties, zoals dat in 1945 is ingesteld, kunnen ondermijnen, de internationale betrekkingen van de Gemeenschap en de lidstaten ernstig kunnen schaden en in strijd zijn met de verplichting van de Gemeenschap tot naleving van het volkenrecht. De Raad is van mening dat in dit geval de rechterlijke controle van de gemeenschapsrechter niet verder kan gaan dan die welke in de lidstaten wordt erkend met betrekking tot de omzetting in de nationale rechtsorde van besluiten die door organen van de internationale gemeenschap zijn genomen met het doel de internationale vrede en veiligheid te handhaven. In dit verband merkt de Raad op dat in verschillende lidstaten de handelingen ter uitvoering van de resoluties van de Veiligheidsraad worden aangemerkt als „regeringshandelingen" en volledig buiten de bevoegdheid van de rechter vallen. In andere lidstaten is de omvang van de rechterlijke controle zeer beperkt.

Beoordeling door het Gerecht

Inleidende opmerkingen

226 Het Gerecht kan zich over het middel betreffende de gestelde schending van verzoekers' fundamentele rechten enkel naar behoren uitspreken voorzover dat recht binnen de sfeer van zijn rechterlijke controle valt en, zo het gegrond is, tot de nietigverklaring van de bestreden verordening kan leiden.

227 In casu stellen de instellingen en het Verenigd Koninkrijk in wezen dat geen van die twee voorwaarden is vervuld, omdat de verplichtingen van de Gemeenschap en haar lidstaten krachtens het Handvest van de Verenigde Naties voorrang hebben boven elke andere verplichting krachtens internationaal, communautair of nationaal recht. Eerst moeten dus de argumenten van die partijen worden onderzocht voordat verzoekers' argumenten kunnen worden besproken.

228 Dienaangaande acht het Gerecht het wenselijk in de eerste plaats het verband tussen de in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen internationale rechtsorde en de nationale of communautaire rechtsorde te onderzoeken, alsmede de mate waarin de bevoegdheden van de Gemeenschap en haar lidstaten gebonden zijn aan krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resoluties van de Veiligheidsraad.

229 Dit onderzoek is namelijk bepalend voor het onderzoek van de omvang van de wettigheidscontrole, met name met betrekking tot de fundamentele rechten, die het Gerecht moet uitoefenen op gemeenschapshandelingen die uitvoering geven aan die resoluties; dat onderzoek zal in de tweede plaats worden verricht.

230 In de derde plaats ten slotte zal het Gerecht zich uitspreken over de gestelde schending van verzoekers' fundamentele rechten, gesteld dat het heeft vastgesteld dat die schending wel binnen de sfeer van zijn rechterlijke controle valt en tot de nietigverklaring van de bestreden verordening kan leiden.

Het verband tussen de in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen internationale rechtsorde en de nationale of communautaire rechtsorde

231 Vastgesteld moet worden dat vanuit het oogpunt van het volkenrecht de verplichtingen van de Leden van de VN krachtens het Handvest van de Verenigde Naties ontegenzeggelijk voorrang hebben boven andere verplichtingen van nationaal recht of internationaal verdragenrecht, voor degenen daarvan die lid zijn van de Raad van Europa ook boven hun verplichtingen krachtens het EVRM, en voor degenen daarvan die ook lid zijn van de Gemeenschap ook boven hun verplichtingen krachtens het EG-Verdrag.

232 Wat in de eerste plaats de betrekkingen tussen het Handvest van de Verenigde Naties en het nationale recht van de Leden van de VN betreft, vloeit die voorrangsregel voort uit de beginselen van het internationaal gewoonterecht. Volgens artikel 27 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, dat die beginselen codificeert (en waarvan artikel 5 bepaalt dat het van toepassing is „op elk verdrag dat de oprichtingsakte van een internationale organisatie vormt en op elk verdrag, aangenomen binnen een internationale organisatie"), mag een partij zich niet beroepen op de bepalingen van zijn nationale recht om het niet ten uitvoer leggen van een verdrag te rechtvaardigen.

233 Wat in de tweede plaats de betrekkingen tussen het Handvest van de Verenigde Naties en het internationale verdragenrecht betreft, is die voorrangsregel uitdrukkelijk neergelegd in artikel 103 van dat Handvest, dat luidt: „In geval van strijdigheid tussen de verplichtingen van de Leden van de Verenigde Naties krachtens dit Handvest en hun verplichtingen krachtens andere internationale overeenkomsten, hebben hun verplichtingen krachtens dit Handvest voorrang." Overeenkomstig artikel 30 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, en in strijd met de doorgaans in geval van achtereenvolgende verdragen geldende regels, geldt die voorrangsregel zowel ten aanzien van eerdere als latere verdragen dan het Handvest van de Verenigde Naties. Volgens het Internationaal Gerechtshof zijn alle regionale, bilaterale en zelfs multilaterale overeenkomsten, die partijen kunnen hebben gesloten, steeds onderworpen aan artikel 103 van het Handvest van de Verenigde Naties [arrest van 26 november 1984, Militaire en paramilitaire activiteiten in en tegen Nicaragua (Nicaragua tegen Verenigde Staten van Amerika), *Recueil des arrêts 1984*, blz. 392, punt 107].

234 Die voorrang strekt zich uit tot de besluiten in een resolutie van de Veiligheidsraad overeenkomstig artikel 25 van het Handvest van de Verenigde Naties, volgens hetwelk de Leden van de VN verplicht zijn, de besluiten van de Veiligheidsraad te aanvaarden en uit te voeren. Volgens het Internationaal Gerechtshof hebben overeenkomstig artikel 103 van het Handvest de verplichtingen van de partijen dienaangaande voorrang boven hun verplichtingen krachtens andere internationale overeenkomsten [beschikking van 14 april 1992 (voorlopige maatregelen), Vragen inzake uitlegging en toepassing van het Verdrag van Montreal van 1971 als gevolg van de vliegtuigramp bij Lockerbie (Libisch-arabische Jamahiriya tegen Verenigde Staten van Amerika), *Recueil des arrêts 1992*, blz. 16, punt 42, en beschikking van 14 april 1992 (voorlopige maatregelen), Vragen inzake uitlegging en toepassing van het Verdrag van Montreal van 1971 als gevolg van de vliegtuigramp bij Lockerbie (Libisch-arabische Jamahiriya tegen Verenigd Koninkrijk), *Recueil des arrêts 1992*, blz. 113, punt 39].

235 Wat meer in het bijzonder het verband tussen de verplichtingen van de lidstaten van de Gemeenschap krachtens het Handvest van de VN en hun verplichtingen krachtens gemeenschapsrecht betreft, moet eraan worden toegevoegd dat artikel 307, eerste alinea, EG luidt: „De rechten en verplichtingen voortvloeiende uit overeenkomsten vóór 1 januari 1958 of, voor de toetredende staten, vóór de datum van hun toetreding gesloten tussen één of meer lidstaten enerzijds en één of meer derde staten anderzijds, worden door de bepalingen van dit Verdrag niet aangetast."

236 Volgens vaste rechtspraak van het Hof beoogt die bepaling overeenkomstig de beginselen van het volkenrecht te preciseren, dat de verbintenis van de betrokken lidstaat om de uit een eerder verdrag voortvloeiende rechten van derde landen te eerbiedigen en de daarmee samenhangende plichten na te komen, door de toepassing van het EG-Verdrag niet wordt aangetast (arrest Hof van 28 maart 1995, Evans Medical en Macfarlan Smith, C-324/93, Jurispr. blz. I-563, punt 27; zie ook arresten Hof van 27 februari 1962, Commissie/Italië, 10/61, Jurispr. blz. 1; 2 augustus 1993, Levy, C-158/91, Jurispr. blz. I-4287, en 14 januari 1997, Centro-Com, C-124/95, Jurispr. blz. I-81, punt 56).

237 Vijf van de zes ondertekenende staten van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, op 25 maart 1957 te Rome ondertekend, waren op 1 januari 1958 reeds Lid van de VN. De Bondsrepubliek Duitsland is weliswaar eerst op 18 september 1973 formeel toegelaten als Lid van de VN, maar haar verbintenis tot naleving van de uit het Handvest van de Verenigde Naties voortvloeiende verplichtingen dateert ook van vóór 1 januari 1958, zoals met name blijkt uit de slotakte van de conferentie die van 28 september tot en met 3 oktober 1954 te Londen is gehouden (conferentie van de „negen mogendheden") en uit de Akkoorden van Parijs van 23 oktober 1954. Voorts waren alle staten die nadien tot de Gemeenschap zijn toegetreden, vóór hun toetreding Lid van de VN.

238 Bovendien is artikel 224 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (thans artikel 297 EG) specifiek in dit Verdrag ingevoegd ten einde de hierboven omschreven voorrangsregel na te leven. Die bepaling luidt: „De lidstaten plegen onderling overleg teneinde gezamenlijk de regelingen te treffen noodzakelijk om te voorkomen dat de werking van de gemeenschappelijke markt ongunstig wordt beïnvloed door de maatregelen waartoe een lidstaat zich genoopt kan voelen, [...] om te voldoen aan de verplichtingen die hij met het oog op het behoud van de vrede en van de internationale veiligheid heeft aangegaan."

239 Resoluties die de Veiligheidsraad krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties heeft vastgesteld, hebben dan ook een bindende werking voor alle lidstaten van de Gemeenschap, die in die hoedanigheid dus alle noodzakelijke maatregelen moeten treffen om de uitvoering ervan te verzekeren (conclusie van advocaat-generaal Jacobs bij arrest Hof van 30 juli 1996, Bosphorus, C-84/95, Jurispr. blz. I-3953, I-3956, punt 2, en bij arrest Hof van 27 februari 1997, Ebony Maritime en Loten Navigation, C-177/95, Jurispr. blz. I-1111, I-1115, punt 27).

240 Uit het voorgaande volgt ook dat de lidstaten zowel ingevolge de regels van algemeen volkenrecht als ingevolge specifieke verdragsbepalingen de bevoegdheid en zelfs de verplichting hebben een bepaling van gemeenschapsrecht buiten toepassing te laten, ongeacht of het een bepaling van primair recht dan wel een algemeen beginsel van dat recht is, die in de weg staat aan de juiste nakoming van hun verplichtingen krachtens het Handvest van de Verenigde Naties.

241 Zo heeft het Hof in het arrest Centro-Com, punt 236 supra, meer in het bijzonder beslist dat nationale maatregelen die strijdig zijn met artikel 113 EG-Verdrag gerechtvaardigd konden zijn uit hoofde van artikel 234 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 307 EG), indien zij noodzakelijk zijn ter verzekering van de nakoming door de betrokken lidstaat van zijn verplichtingen krachtens het Handvest van de Verenigde Naties en een resolutie van de Veiligheidsraad.

242 Daarentegen volgt uit de rechtspraak (zie arrest Dorsch Consult/Raad en Commissie, punt 82 supra, punt 74) dat de Gemeenschap als zodanig, anders dan haar lidstaten, niet rechtstreeks gebonden is aan het Handvest van de Verenigde Naties, zodat op haar niet een verplichting van algemeen internationaal publiekrecht rust om de resoluties van de Veiligheidsraad overeenkomstig artikel 25 van dat handvest te aanvaarden en uit te voeren. De reden daarvoor is dat de Gemeenschap geen Lid van de VN is, geen adressaat van de resoluties van de Veiligheidsraad, en ook geen opvolger in de rechten en plichten van haar lidstaten in de zin van het internationaal publiekrecht.

243 Toch moet de Gemeenschap gebonden worden geacht door de uit het Handvest van de Verenigde Naties voortvloeiende verplichtingen, gelijk haar lidstaten, zulks ingevolge het oprichtingsverdrag zelf van de Gemeenschap.

244 In dit verband staat vast dat bij de sluiting van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap de lidstaten gebonden waren door hun verbintenissen krachtens het Handvest van de Verenigde Naties.

245 Zij hebben niet door middel van een tussen hen gesloten handeling aan de Gemeenschap meer bevoegdheden kunnen overdragen dan zij hadden, en zich ook niet bij die handeling van uit hoofde van dat Handvest jegens derde landen bestaande verplichtingen kunnen bevrijden (zie naar analogie arrest Hof van 12 december 1972, International Fruit Company e.a., 21/72–24/72, Jurispr. blz. 1219; hierna: „arrest International Fruit", punt 11).

246 Integendeel, hun wil om de uit hoofde van dat handvest op hen rustende verplichtingen te eerbiedigen vloeit voort uit de bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap zelf, en blijkt met name uit in de artikelen 224 en 234, eerste alinea, daarvan (zie naar analogie arrest International Fruit, punten 12 en 13, en conclusie van advocaat-generaal Mayras bij dit arrest, Jurispr. blz. 1231-1237).

247 Hoewel laatstgenoemde bepaling enkel van de verplichtingen van de lidstaten spreekt, impliceert zij de verplichting van de instellingen van de Gemeenschap om de nakoming van de verbintenissen van de lidstaten uit hoofde van dat handvest niet te belemmeren (arrest Hof van 14 oktober 1980, Burgoa, 812/79, Jurispr. blz. 2787, punt 9).

248 Ook moet erop worden gewezen dat, voorzover de noodzakelijke bevoegdheden voor de uitvoering van uit hoofde van het Handvest van de Verenigde Naties op de lidstaten rustende verplichtingen aan de Gemeenschap zijn overgedragen, de lidstaten zich naar internationaal publiekrecht ertoe hebben verplicht deze door de Gemeenschap zelf te laten uitoefenen.

249 In die context moet eraan worden herinnerd, enerzijds, dat volgens artikel 48, lid 2, van het Handvest van de Verenigde Naties de besluiten van de Veiligheidsraad door

de Leden van de Verenigde Naties „rechtstreeks worden uitgevoerd of door middel van hun optreden in de daarvoor in aanmerking komende internationale instellingen waarvan zij lid zijn", en, anderzijds, dat volgens de rechtspraak (arresten Poulsen en Diva Navigation, punt 210 supra, punt 9, en Racke, punt 210 supra, punt 45; zie ook arrest Hof van 4 december 1974, Van Duyn, 41/74, Jurispr. blz. 1337, punt 22), de bevoegdheden van de Gemeenschap moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met het volkenrecht, zodat het gemeenschapsrecht moet worden uitgelegd en zijn werkingssfeer omschreven in het licht van de relevante regels van volkenrecht.

250 Door de verlening van die bevoegdheden aan de Gemeenschap hebben de lidstaten dus hun wil te kennen gegeven haar te binden aan de krachtens het Handvest van de Verenigde Naties door hen aangegane verplichtingen (zie naar analogie arrest International Fruit, punt 15).

251 Sedert de inwerkingtreding van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap heeft de overdracht van bevoegdheden in de betrekkingen tussen de lidstaten en de Gemeenschap, in het kader van de uitvoering van hun verbintenissen krachtens het Handvest van de Verenigde Naties op verschillende wijzen concreet gestalte gekregen (zie naar analogie arrest International Fruit, punt 16).

252 Zo is met name artikel 228 A EG-Verdrag (thans artikel 301 EG) in het Verdrag ingevoegd bij het Verdrag betreffende de Europese Unie, ten einde een specifieke grondslag te geven aan de economische sancties die de Gemeenschap, die als enige bevoegd is ter zake van de gemeenschappelijke handelspolitiek, kan worden genoopt te treffen tegen derde landen om door haar lidstaten in het kader van het GBVB omschreven politieke redenen, meestal ingevolge een resolutie van de Veiligheidsraad waarbij hun de vaststelling van die sancties wordt opgelegd.

253 Derhalve blijkt dat voorzover de Gemeenschap krachtens het EG-Verdrag voorheen door de lidstaten uitgeoefende bevoegdheden ter zake van de toepassing van het Handvest van de Verenigde Naties op zich heeft genomen, de bepalingen van dit Handvest de Gemeenschap verbinden [zie, naar analogie, wat betreft de vraag of de Gemeenschap gebonden wordt door de Algemene overeenkomst betreffende tarieven en handel (GATT) van 1947, arrest International Fruit, punt 18; zie ook, voorzover daarbij wordt erkend dat de Gemeenschap een gebonden bevoegdheid uitoefent wanneer zij een bij een resolutie van de Veiligheidsraad opgelegd handelsembargo toepast, arrest Dorsch Consult/Raad en Commissie, punt 82 supra, punt 74].

254 Deze redenering noopt tot de conclusie dat de Gemeenschap de krachtens het Handvest van de Verenigde Naties op haar lidstaten rustende verplichtingen niet kan schenden noch de uitvoering daarvan kan belemmeren, en dat zij krachtens het Verdrag waarbij zij is opgericht, verplicht is in de uitoefening van haar bevoegdheden alle noodzakelijke bepalingen vast te stellen om haar lidstaten in staat te stellen die verplichtingen na te leven.

255 In casu heeft de Raad in gemeenschappelijk standpunt 2002/402, dat is aangenomen overeenkomstig de bepalingen van titel V van het EU-Verdrag, geconstateerd dat een optreden van de Gemeenschap binnen de grenzen van de haar bij het EG-Verdrag verleende bevoegdheden noodzakelijk was om uitvoering te geven aan bepaalde beperkende maatregelen tegen Usama bin Laden, de leden van de Al-Qaïda-organisatie, de Taliban en andere daarmee verbonden personen, groepen, ondernemingen en entiteiten, overeenkomstig de resoluties 1267 (1999), 1333 (2000) en 1390 (2002) van de Veiligheidsraad.

256 De Gemeenschap heeft die maatregelen met de vaststelling van de bestreden verordening uitgevoerd. Zoals in punt 170 hierboven reeds is beslist, was zij bevoegd om die handeling vast te stellen op basis van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG.

257 Derhalve moet de gegrondheid worden erkend van de argumenten van de instellingen, zoals deze in punt 206 hierboven zijn samengevat, met dien verstande dat de Gemeenschap niet krachtens algemeen volkenrecht, zoals die partijen stellen, maar krachtens het EG-Verdrag zelf gehouden was uitvoering te geven aan de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad, in het kader van haar bevoegdheden.

258 Daarentegen moeten verzoekers' argumenten die gebaseerd zijn op de autonomie van de communautaire rechtsorde ten opzichte van de in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen rechtsorde, en op de noodzaak van omzetting van de resoluties van de Veiligheidsraad in het nationale recht van de lidstaten volgens de grondwettelijke bepalingen en de fundamentele beginselen van dat recht, worden afgewezen.

259 Verzoekers' argument dat de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad niet stroken met de bepalingen van het Handvest van de Verenigde Naties zelf, is niet los te zien van hun argumenten betreffende de rechterlijke controle die het Gerecht moet uitoefenen op gemeenschapshandelingen die uitvoering geven aan die resoluties, en betreffende de gestelde schending van de fundamentele rechten van de belanghebbenden. Het zal derhalve tezamen met die andere argumenten worden onderzocht.

De omvang van de door het Gerecht uit te oefenen wettigheidscontrole

260 Vooraf zij eraan herinnerd dat de Europese Gemeenschap een rechtsgemeenschap is in die zin dat noch haar lidstaten noch haar instellingen ontkomen aan het toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met het constitutionele handvest dat in het Verdrag is belichaamd, en dat het Verdrag een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures in het leven heeft geroepen, waarbij het toezicht op de wettigheid van de handelingen van de instellingen aan het Hof is opgedragen (arresten Hof van 23 april 1986, Les Verts/Parlement, 294/83, Jurispr. blz. 1339, punt 23; 22 oktober 1987, Foto-Frost, 314/85, Jurispr. blz. 4199, punt 16, en 23 maart 1993, Weber/Parlement, Ç-314/91, Jurispr. blz. I-1093, punt 8; arrest

Gerecht van 2 oktober 2001, Martinez e.a./Parlement, T-222/99, T-327/99 en T-329/99, Jurispr. blz. II-2823, punt 48; zie ook advies Hof van 14 december 1991, 1/91, Jurispr. blz. I-6079, punt 21).

261 Zoals het Hof herhaaldelijk heeft beslist (arrest van 15 mei 1986, Johnston, 222/84, Jurispr. blz. 1651, punt 18; zie ook arresten van 3 december 1992, Oleifici Borelli/Commissie, C-97/91, Jurispr. blz. I-6313, punt 14; 11 januari 2001, Kofisa Italia, C-1/99, Jurispr. blz. I-207, punt 46; 27 november 2001, Commissie/Oostenrijk, punt 192 supra, punt 45, en 25 juli 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Raad, C-50/00 P, Jurispr. blz. I-6677, punt 39), „komt in de [...] rechterlijke controle een algemeen rechtsbeginsel tot uiting, dat ten grondslag ligt aan de constitutionele tradities die alle lidstaten gemeen hebben, [en dat] eveneens is neergelegd in de artikelen 6 en 13 van het [EVRM]".

262 In casu komt dit beginsel tot uiting in het door artikel 230, vierde alinea, EG, aan verzoeker verleende recht om de wettigheid van de bestreden verordening door het Gerecht te laten toetsen, voorzover die verordening hem rechtstreeks en individueel raakt, en tot staving van zijn beroep alle middelen aan te voeren betreffende onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van het EG-Verdrag of enige uitvoeringsregeling, dan wel misbruik van bevoegdheid.

263 In casu rijst echter de vraag of het algemeen volkenrecht dan wel het EG-Verdrag zelf structurele grenzen stellen aan de rechterlijke controle die het Gerecht met betrekking tot die verordening moet uitoefenen.

264 Er zij namelijk aan herinnerd dat de bestreden verordening, vastgesteld in het licht van gemeenschappelijk standpunt 2002/402. in het kader van de Gemeenschap de uitvoering vormt van de op haar lidstaten als Leden van de VN rustende verplichting om in voorkomend geval door middel van een gemeenschapshandeling gevolg te

geven aan de sancties tegen Usama bin Laden, het Al-Qaïda-netwerk, alsmede de Taliban en andere daarmee verbonden personen, groepen, ondernemingen en entiteiten, die de Veiligheidsraad heeft afgekondigd en vervolgens versterkt bij verschillende krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties aangenomen resoluties. De overwegingen van die verordening verwijzen uitdrukkelijk naar de resoluties 1267 (1999), 1333 (2000) en 1390 (2002).

265 In die context hebben de instellingen, zoals zij terecht aanvoeren, gehandeld uit hoofde van een gebonden bevoegdheid, zodat zij niet over een autonome beoordelingsmarge beschikten. In het bijzonder konden zij niet rechtstreeks de inhoud van de betrokken resoluties wijzigen en ook niet een mechanisme invoeren dat tot een dergelijke wijziging kon leiden.

266 Elke vorm van wettigheidscontrole van de inhoud van de bestreden verordening, met name in het licht van de bepalingen of algemene beginselen van gemeenschapsrecht met betrekking tot de bescherming van de fundamentele rechten, zou dus betekenen dat het Gerecht incidenteel de rechtmatigheid van die resoluties onderzoekt. In het onderzochte geval moet de bron van de door verzoekers aangevoerde onrechtmatigheid namelijk niet worden gezocht in de vaststelling van de bestreden verordening, doch in de resoluties van de Veiligheidsraad die de sancties hebben afgekondigd (zie naar analogie arrest Dorsch Consult/Raad en Commissie, punt 82 supra, punt 74).

267 Indien het Gerecht de bestreden verordening nietig zou verklaren overeenkomstig verzoekers' vordering, hoewel die verordening door het volkenrecht lijkt te zijn voorgeschreven, op grond dat die handeling verzoekers' fundamentele rechten schendt zoals deze door de communautaire rechtsorde worden beschermd, zou die nietigverklaring indirect betekenen dat de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad zelf die fundamentele rechten schenden. Met andere woorden, verzoekers verzoeken het Gerecht impliciet te verklaren dat de betrokken bepaling van internationaal recht inbreuk maakt op de fundamentele rechten van het individu, zoals deze door de communautaire rechtsorde worden beschermd.

268 De instellingen en het Verenigd Koninkrijk verzoeken het Gerecht uit principe alle bevoegdheid af te wijzen om een dergelijke indirecte wettigheidscontrole te verrichten van die resoluties, die als regels van internationaal recht welke de lidstaten van de Gemeenschap binden, voor hem evenals voor alle instellingen van de Gemeenschap golden. Die partijen zijn in wezen van mening dat het Gerecht bij zijn controle enkel dient na te gaan of de vorm-, procedure- en bevoegdheidsvoorschriften die in casu voor de gemeenschapsinstellingen golden, in acht zijn genomen, en of de betrokken gemeenschapsmaatregelen passend en evenredig zijn ten opzichte van de resoluties van de Veiligheidsraad waaraan zij uitvoering geven.

269 Erkend moet worden dat een dergelijke beperking van de bevoegdheid als uitvloeisel van de hierboven uiteengezette beginselen geboden is in het kader van het onderzoek van het verband tussen de in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen internationale rechtsorde en de communautaire rechtsorde.

270 Zoals reeds is uiteengezet, zijn de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad aangenomen krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties. In die context is het de uitsluitende verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad om uit te maken wat een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid vormt, en welke maatregelen noodzakelijk zijn voor de handhaving of het herstel daarvan, en behoort dit als zodanig niet tot de bevoegdheid van de nationale of communautaire autoriteiten en rechterlijke instanties, onder het enkele voorbehoud van het in artikel 51 van dat handvest bedoelde natuurlijke recht tot individuele of collectieve zelfverdediging.

271 Wanneer de Veiligheidsraad, optredend krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties, via zijn sanctiecomité besluit dat de tegoeden van bepaalde personen of entiteiten moeten worden bevroren, geldt zijn besluit voor alle Leden van de Verenigde Naties, ingevolge artikel 48 van het Handvest.

272 In het licht van de overwegingen in de punten 243 tot en met 254 hierboven kan derhalve niet op grond van het volkenrecht of op grond van het gemeenschapsrecht worden gesteld dat het Gerecht bevoegd is om incidenteel de wettigheid van een dergelijk besluit te toetsen aan de bescherming van de fundamentele rechten zoals deze in de communautaire rechtsorde worden erkend.

273 Die bevoegdheid is om te beginnen onverenigbaar met de verbintenissen van de lidstaten uit hoofde van het Handvest van de Verenigde Naties, in het bijzonder met de artikelen 25, 48 en 103, evenals met artikel 27 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht.

274 Verder is die bevoegdheid in strijd met zowel de bepalingen van het EG-Verdrag, in het bijzonder de artikelen 5 EG, 10 EG, 297 EG en 307, eerste alinea, EG, als met de bepalingen van het EU-Verdrag, in het bijzonder artikel 5 EU, volgens hetwelk de gemeenschapsrechter zijn bevoegdheden uitoefent onder de voorwaarden en ter verwezenlijking van de doelstellingen die zijn vastgesteld in de bepalingen van het EG-Verdrag en het EU-Verdrag. Bovendien is zij onverenigbaar met het beginsel dat de bevoegdheden van de Gemeenschap, en dus die van het Gerecht, moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met het volkenrecht (arresten Poulsen en Diva Navigation, punt 210 supra, punt 9, en Racke, punt 210 supra, punt 45).

275 Gelet met name op artikel 307 EG en artikel 103 van het Handvest van de Verenigde Naties, kunnen bovendien beweerde inbreuken op fundamentele rechten zoals die door de communautaire rechtsorde worden beschermd, of op de beginselen van die rechtsorde, niet afdoen aan de rechtsgeldigheid van een resolutie van de Veiligheidsraad of aan de werking daarvan op het grondgebied van de Gemeenschap (zie naar analogie arrest Internationale Handelsgesellschaft, punt 190 supra, punt 3; arresten Hof 8 oktober 1986, Keller, 234/85, Jurispr. blz. 2897, punt 7, en 17 oktober 1989, Dow Chemical Ibérica e.a./Commissie, 97/87–99/87, Jurispr. blz. 3165, punt 38).

276 Derhalve moet ervan worden uitgegaan dat de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad in beginsel ontsnappen aan de rechterlijke controle van het Gerecht, en dat dit niet bevoegd is, ook al zij het incidenteel, de rechtmatigheid daarvan uit het oogpunt van het gemeenschapsrecht te onderzoeken. Het Gerecht is integendeel verplicht dit recht zoveel mogelijk in overeenstemming met de verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van het Handvest van de Verenigde Naties uit te leggen en toe te passen.

277 Het Gerecht is echter wél bevoegd om incidenteel de rechtmatigheid van de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad te toetsen aan het jus cogens, dat wordt verstaan als een internationale publiekrechtelijke rechtsorde die geldt voor alle internationale rechtssubjecten, waaronder de organen van de Verenigde Naties, en waarvan niet kan worden afgeweken.

278 In dit verband moet worden opgemerkt dat het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, dat het internationale gewoonterecht codificeert (en waarvan artikel 5 bepaalt dat het van toepassing is „op elk verdrag dat de oprichtingsakte van een internationale organisatie vormt en op elk verdrag, aangenomen binnen een internationale organisatie"), in artikel 53 voorziet in de nietigheid van verdragen strijdig met een dwingende norm van algemeen volkenrecht (jus cogens), die wordt omschreven als „een norm die aanvaard en erkend is door de internationale gemeenschap van Staten in haar geheel als een norm, waarvan geen afwijking is toegestaan en die slechts kan worden gewijzigd door een latere norm van algemeen volkenrecht van dezelfde aard". Evenzo bepaalt artikel 64 van het Verdrag van Wenen: „Ingeval van een nieuwe dwingende norm van algemeen volkenrecht, wordt elk bestaand verdrag dat in strijd is met deze norm, nietig en eindigt het."

279 Overigens gaat het Handvest van de Verenigde Naties zelf uit van het bestaan van dwingende beginselen van volkenrecht en met name de bescherming van de fundamentele rechten van de mens. In de preambule van het Handvest verklaren de volken van de Verenigde Naties zich vastbesloten „[hun] vertrouwen te bevestigen in de fundamentele rechten van de mens, in de waardigheid en de waarde van de menselijke persoon". Bovendien blijkt uit het eerste hoofdstuk van het Handvest,

„Doelstellingen en beginselen", dat de Verenigde Naties met name tot doel hebben, de eerbied voor de rechten van de mens en voor de fundamentele vrijheden te stimuleren.

280 Die beginselen gelden zowel voor de Leden van de VN als voor haar organen. Zo moet de Veiligheidsraad volgens artikel 24, lid 2, van het Handvest van de Verenigde Naties bij de uitvoering van de uit de in de eerste plaats aan hem opgedragen verantwoordelijkheid voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid voortvloeiende taken handelen „overeenkomstig de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties". De sanctiebevoegdheden die de Veiligheidsraad bij de uitoefening van die verantwoordelijkheid bezit, moeten dus worden gebruikt in overeenstemming met het volkenrecht en in het bijzonder met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.

281 Op grond van het volkenrecht kan dus worden aangenomen dat een grens is gesteld aan het beginsel van de bindende werking van de resoluties van de Veiligheidsraad: zij moeten de fundamentele dwingende bepalingen van het jus cogens in acht nemen. Anders, hoe onwaarschijnlijk een dergelijk geval ook moge zijn, zouden zij de Leden van de VN en dus ook de Gemeenschap niet binden.

282 De rechterlijke controle die het Gerecht incidenteel uitoefent in het kader van een beroep tot nietigverklaring van een gemeenschapshandeling die zonder uitoefening van enige beoordelingsmarge is vastgesteld om uitvoering te geven aan een resolutie van de Veiligheidsraad, kan dus in voorkomend geval ook een controle omvatten van de naleving van de hogere regels van volkenrecht die deel uitmaken van het jus cogens, en met name van de dwingende normen inzake de universele bescherming van de rechten van de mens, waarvan noch de lidstaten noch de organen van de VN kunnen afwijken omdat zij „niet te overtreden beginselen van het internationaal gewoonterecht" zijn (advies Internationaal Gerechtshof van 8 juli 1996, Rechtmatigheid van de dreiging met en het gebruik van kernwapens, *Recueil des arrêts 1996*, blz. 226, punt 79; zie in dezelfde zin, conclusie van advocaat-generaal Jacobs bij arrest Bosphorus, punt 239 supra, punt 65).

283 Gelet op die algemene overwegingen, moeten de middelen betreffende schending van verzoekers' fundamentele rechten worden onderzocht.

De gestelde schending van verzoekers' fundamentele rechten

284 In verband met de gestelde schending van verzoekers' fundamentele rechten kunnen drie soorten argumenten worden aangevoerd: schending van hun recht om over hun tegoeden te beschikken, schending van de rechten van de verdediging, en schending van hun recht op een effectief beroep in rechte.

— De gestelde schending van verzoekers' recht om over hun tegoeden te beschikken

285 Verzoekers stellen schending van hun recht om over hun tegoeden te beschikken, zoals dat door de communautaire rechtsorde wordt gewaarborgd.

286 Voorzover echter de gestelde schending uitsluitend zou voortvloeien uit de bevriezing van verzoekers' tegoeden, waartoe de Veiligheidsraad via zijn sanctiecomité heeft besloten, en zoals die bij de bestreden verordening in de Gemeenschap zonder uitoefening van enige beoordelingsbevoegdheid is uitgevoerd, moeten in beginsel verzoekers' grieven overeenkomstig de reeds hierboven omschreven beginselen enkel worden getoetst aan de universele bescherming van de fundamentele rechten van de mens die deel uitmaken van het jus cogens.

287 Daar de omvang en de mate van de bevriezing van verzoekers' tegoeden in de loop der tijd is gewijzigd (zie achtereenvolgens artikel 2 van verordening nr. 467/2001, artikel 2 van verordening nr. 881/2002 in zijn oorspronkelijke versie, en ten slotte artikel 2 bis van de bestreden verordening, zoals ingevoegd bij artikel 1 van

verordening nr. 561/2003), moet verder worden gepreciseerd dat in het kader van het onderhavige beroep tot nietigverklaring de rechterlijke controle van het Gerecht uitsluitend betrekking dient te hebben op de huidige stand van de regeling. Immers, in het kader van een beroep tot nietigverklaring houdt de gemeenschapsrechter gewoonlijk rekening met de gebeurtenissen die tijdens de procedure het voorwerp zelf van het geschil raken, zoals de intrekking, de verlenging, de vervanging of de wijziging van de bestreden handeling (zie behalve arresten Alpha Steel/Commissie, Fabrique de fer de Charleroi en Dillinger Hüttenwerke/Commissie en CCRE/Commissie, punt 72 supra, beschikking Hof van 8 maart 1993, Lezzi Pietro/Commissie, C-123/92, Jurispr. blz. I-809, punten 8-11). Alle partijen hebben ter terechtzitting met dit punt ingestemd.

288 Derhalve moet worden beoordeeld of de bevriezing van de tegoeden als bedoeld bij de bestreden verordening, zoals gewijzigd bij verordening nr. 561/2003 en indirect bij de resoluties van de Veiligheidsraad, waaraan die verordeningen uitvoering geven, verzoekers' fundamentele rechten schendt.

289 Het Gerecht stelt zich op het standpunt dat dit niet het geval is volgens het criterium van de universele bescherming van de fundamentele rechten van de mens die deel uitmaken van het jus cogens, zonder dat hier onderscheid behoeft te worden gemaakt tussen de situatie van de entiteit Al Barakaat als rechtspersoon en die van Yusuf als natuurlijk persoon.

290 In dit verband moet er meteen op worden gewezen dat de bestreden verordening, zoals gewijzigd bij verordening nr. 561/2003, die naar aanleiding van resolutie 1452 (2002) van de Veiligheidsraad is vastgesteld, als een van de afwijkingen en uitzonderingen vermeldt dat de bevoegde nationale autoriteiten op verzoek van de belanghebbenden en behoudens uitdrukkelijk bezwaar van het sanctiecomité, de bevriezing van de tegoeden niet van toepassing verklaren op de tegoeden die noodzakelijk zijn ter dekking van basisuitgaven, zoals betalingen voor voedsel, huur, geneeskundige behandelingen, belastingen of openbare voorzieningen (zie punt 40 hierboven). Bovendien kunnen de tegoeden die noodzakelijk zijn ter dekking van eender welke andere „buitengewone uitgave", thans worden vrijgegeven door middel van een uitdrukkelijke toestemming van het sanctiecomité.

291 De uitdrukkelijke mogelijkheden van vrijstellingen en afwijkingen die dus aan de bevriezing van de tegoeden van de op de lijst van het sanctiecomité geplaatste personen zijn verbonden, tonen duidelijk aan dat die maatregel niet tot doel en ook niet tot gevolg heeft dat die personen onmenselijk of mensonwaardig worden behandeld.

292 Bovendien moet worden opgemerkt dat hoewel artikel 17, lid 1, van de Universele verklaring van de rechten van de mens, vastgesteld door de Algemene vergadering van de Verenigde Naties op 10 december 1948, bepaalt dat „een ieder recht heeft op eigendom, hetzij alleen, hetzij tezamen met anderen", artikel 17, lid 2, van die Universele verklaring preciseert dat „niemand willekeurig van zijn eigendom mag worden beroofd".

293 Voorzover de eerbiediging van het recht op eigendom dient te worden geacht deel uit te maken van de dwingende normen van algemeen volkenrecht, kan derhalve enkel een willekeurig verlies van dat recht hoe dan ook strijdig met het jus cogens worden geacht.

294 Vastgesteld moet echter worden dat verzoekers dit recht niet willekeurig is ontnomen.

295 Ten eerste vormt immers de bevriezing van hun tegoeden een aspect van de sancties van de Veiligheidsraad ten aanzien van Usama bin Laden, het Al-Qaïda-netwerk, alsmede de Taliban en andere daarmee verbonden personen, groepen, ondernemingen en entiteiten.

296 In dit verband moet worden gewezen op het belang van de strijd tegen het internationale terrorisme en de rechtmatigheid van een bescherming van de Verenigde Naties tegen de handelingen van terroristische organisaties.

297 In de preambule van resolutie 1390 (2002) heeft de Veiligheidsraad met name de terroristische aanslagen van 11 september 2001 onvoorwaardelijk veroordeeld, waarbij hij zich vastbesloten heeft verklaard om al dergelijke daden te voorkomen; opgemerkt dat Usama bin Laden en het Al-Qaïda-netwerk hun activiteiten ter ondersteuning van het internationaal terrorisme voortzetten; het Al-Qaïda-netwerk en de daarmee verbonden terroristische groepen veroordeeld wegens de vele terroristische misdaden die zij hadden gepleegd en die tot doel hadden talrijke onschuldige burgers te doden en schade aan te richten, en nogmaals bevestigd dat daden van internationaal terrorisme een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid vormden.

298 Gelet op die omstandigheden, heeft het met de sancties nagestreefde doel een aanzienlijk belang, dat met name volgens de bewoordingen van resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad van 28 september 2001, waarnaar overweging 3 van de bestreden verordening verwijst, erin bestaat om met alle middelen overeenkomstig het Handvest van de Verenigde Naties te strijden tegen de bedreigingen die terroristische daden voor de internationale vrede en veiligheid betekenen. De betrokken maatregelen streven dus een doel van fundamenteel algemeen belang voor de internationale gemeenschap na.

299 Ten tweede is de bevriezing van tegoeden een conservatoire maatregel die, anders dan de verbeurdverklaring, het wezen zelf van het recht van eigendom van de belanghebbenden op hun financiële activa niet aantast, maar enkel het gebruik daarvan.

300 Ten derde behelzen de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad een mechanisme voor een periodieke herziening van de algemene sanctieregeling (zie punten 16, 26 en 37 hierboven en punt 313 hieronder).

301 Ten vierde, zoals hierna zal worden uiteengezet, voert de betrokken regeling een procedure in waarmee de belanghebbenden te allen tijde hun geval aan het sanctiecomité kunnen voorleggen voor herziening, door tussenkomst van de staat van hun nationaliteit of hun woonplaats.

302 Gelet op die omstandigheden, kan de bevriezing van tegoeden van de personen en entiteiten die op basis van door de Leden van de Verenigde Naties verstrekte en door de Veiligheidsraad gecontroleerde informatie ervan worden verdacht banden te onderhouden met Usama bin Laden, het Al-Qaïda-netwerk en de Taliban, en te hebben deelgenomen aan de financiering, planning, voorbereiding of pleging van terroristische daden, niet worden aangemerkt als een willekeurige, ongepaste of onevenredige inbreuk op de fundamentele rechten van de belanghebbenden.

303 Gelet op het voorgaande, moeten verzoekers' argumenten betreffende de gestelde schending van hun recht om over hun tegoeden te beschikken en van het evenredigheidsbeginsel worden afgewezen.

— De gestelde schending van de rechten van de verdediging

304 Verzoekers' argumenten betreffende de gestelde schending van de rechten van de verdediging komen in hoofdzaak voort uit het feit dat zij niet zijn gehoord en dat zij zich ook niet anderszins hebben kunnen verweren voordat de tegen hen afgekondigde sancties zijn vastgesteld. In die context wijzen verzoekers erop dat zij niet in kennis zijn gesteld van de redenen of rechtvaardigingsgronden voor die sancties.

305 In dit verband moet onderscheid worden gemaakt tussen verzoekers' beweerdelijke recht om door het sanctiecomité te worden gehoord vóór hun plaatsing op de lijst van personen wier tegoeden ingevolge de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad moeten worden bevroren, en hun beweerdelijke recht om door de gemeenschapsinstellingen te worden gehoord vóór de vaststelling van de bestreden verordening.

306 Wat betreft in de eerste plaats verzoekers' beweerdelijke recht om door het sanctiecomité te worden gehoord vóór hun plaatsing op de lijst van personen wier tegoeden ingevolge de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad moeten worden bevroren, moet worden vastgesteld dat de betrokken resoluties niet in een dergelijk recht voorzien.

307 Overigens lijkt geen enkele onder het internationaal publiekrecht vallende dwingende norm te verlangen dat belanghebbenden vooraf worden gehoord in omstandigheden als die van de onderhavige zaak, waarin de Veiligheidsraad, handelend krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties, via zijn sanctiecomité besluit dat de tegoeden van bepaalde personen of entiteiten die ervan worden verdacht bij te dragen aan de financiering van het internationale terrorisme, moeten worden bevroren.

308 Voor het overige staat vast dat het horen van de verzoekers vóór hun plaatsing op die lijst de doeltreffendheid van de sancties in gevaar had kunnen brengen en dus onverenigbaar was met het nagestreefde doel van algemeen belang. Een maatregel als bevriezing van tegoeden moet naar zijn aard een verrassingseffect kunnen hebben en onmiddellijk kunnen worden toegepast. Een dergelijke maatregel kan derhalve niet vóór zijn uitvoering worden meegedeeld.

309 Opgemerkt moet echter worden dat, hoewel de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad niet voorzien in een recht om persoonlijk te worden gehoord, die resoluties en de opeenvolgende verordeningen die daaraan in de Gemeenschap uitvoering geven, een mechanisme voor heronderzoek van de individuele situaties invoeren, waar zij bepalen dat de belanghebbenden zich door tussenkomst van hun nationale autoriteiten tot het sanctiecomité kunnen wenden om hun naam te laten doorhalen op de lijst van door de sancties getroffen personen, dan wel een vrijstelling van de bevriezing van de tegoeden te verkrijgen (zie met name punten 11, 21, 36 en 38-40 hierboven).

310 Het sanctiecomité is een hulporgaan van de Veiligheidsraad, dat bestaat uit vertegenwoordigers van de staten die Lid zijn van de Veiligheidsraad. Het heeft zich ontwikkeld tot een belangrijk permanent orgaan, dat is belast met het dagelijkse toezicht op de tenuitvoerlegging van de sancties en kan bijdragen tot een consistente uitlegging en toepassing van de resoluties door de internationale gemeenschap (conclusie van advocaat-generaal Jacobs bij arrest Bosphorus, punt 239 supra, punt 46).

311 Wat in het bijzonder een verzoek om herziening van een individueel geval betreft, met het oog op de doorhaling van de naam van de belanghebbende op de lijst van de personen tegen wie sancties zijn genomen, bepalen de „richtsnoeren voor het verloop van de werkzaamheden van het [sanctiecomité]", vastgesteld op 7 november 2002 en gewijzigd op 10 april 2003 (zie punt 67 hierboven), in punt 7 als volgt:

„a) Onverminderd de geldende procedures, kan een verzoeker [perso(o)n(en), groepen, ondernemingen en/of entiteiten op de geconsolideerde lijst van het comité] bij de regering van het land waar hij woont en/of waarvan hij onderdaan is, een verzoek indienen om herziening van zijn geval. In dit verband moet de verzoeker zijn verzoek om doorhaling van zijn naam op de lijst met redenen omkleden, de relevante informatie verstrekken en om ondersteuning van die verwijdering vragen.

b) De regering waarbij dit verzoek wordt ingediend (‚geadieerde regering'), moet alle relevante informatie onderzoeken, vervolgens bilateraal de regering(en) die oorspronkelijk de plaatsing op de lijst heeft (hebben) voorgesteld (‚voorstellende regering'), benaderen om aanvullende informatie in te winnen en overleg houden over het verzoek om doorhaling op de lijst.

c) De oorspronkelijk voorstellende regering(en) kan (kunnen) ook aanvullende informatie vragen van het land van woonplaats of nationaliteit van de verzoeker. De geadieerde en de voorstellende regering(en) kan (kunnen) zo nodig de voorzitter van het comité tijdens het bilaterale overleg raadplegen.

d) Indien de geadieerde regering na herziening van de aanvullende informatie, een verzoek om doorhaling op de lijst wenst in te willigen, moet zij proberen de

voorstellende regering(en) te overtuigen, gezamenlijk of afzonderlijk, een verzoek om doorhaling op de lijst bij het comité in te dienen. De geadieerde regering kan, zonder een begeleidend verzoek van de oorspronkelijk voorstellende regering(en), een verzoek om doorhaling op de lijst bij het comité indienen in het kader van de geen bezwaar procedure.

e) Het comité neemt zijn besluiten met instemming van al zijn leden. Indien het comité geen eenstemmigheid bereikt over een bepaald vraagstuk, voert de voorzitter verder overleg dat de instemming kan vergemakkelijken. Indien na dat overleg nog steeds geen eenstemmigheid is bereikt, kan het vraagstuk aan de Veiligheidsraad worden voorgelegd. Gezien het specifieke karakter van de informatie kan de voorzitter de aanzet geven tot bilateraal overleg tussen de betrokken lidstaten om over de kwestie duidelijkheid te verkrijgen alvorens een beslissing wordt genomen."

312 Het Gerecht stelt vast dat de Veiligheidsraad met de vaststelling van die richtsnoeren voorzover mogelijk rekening heeft willen houden met de fundamentele rechten van de op de lijst van het sanctiecomité geplaatste personen en met name met de rechten van de verdediging.

313 Het belang dat de Veiligheidsraad aan de eerbiediging van die rechten hecht, blijkt overigens duidelijk uit resolutie 1526 (2004) van 30 januari 2004, die tot doel heeft enerzijds de uitvoering te verbeteren van de maatregelen die zijn opgelegd bij paragraaf 4, sub b, van resolutie 1267 (1999), bij paragraaf 8, sub c, van resolutie 1333 (2000), en bij de paragrafen 1 en 2 van resolutie 1390 (2002), en anderzijds het mandaat van het sanctiecomité te versterken. Paragraaf 18 van resolutie 1526 (2004) luidt dat de Veiligheidsraad „er bij alle staten op aandringt de personen en entiteiten op de lijst van het [sanctiecomité] voorzover mogelijk in kennis te stellen van de maatregelen [tegen hen], van de richtsnoeren van het [sanctiecomité] en van resolutie 1452 (2002)". Volgens paragraaf 3 van resolutie 1526 (2004) zullen die maatregelen binnen 18 maanden of zo nodig eerder opnieuw worden verbeterd.

314 De hierboven beschreven procedure verleent inderdaad niet rechtstreeks aan de belanghebbenden zelf het recht om te worden gehoord door het sanctiecomité, dat alleen bevoegd is om op verzoek van een staat een uitspraak te doen over de herziening van hun geval. Die belanghebbenden zijn derhalve voornamelijk afhankelijk van de diplomatieke bescherming die de staten aan hun onderdanen verlenen.

315 Een dergelijke beperking van het recht om rechtstreeks en persoonlijk te worden gehoord door de bevoegde autoriteit, kan echter niet ontoelaatbaar worden geacht uit het oogpunt van de dwingende normen van internationaal publiekrecht. Integendeel, waar het gaat om verhaal tegen besluiten waarbij de bevriezing wordt gelast van de tegoeden van personen of entiteiten die ervan worden verdacht bij te dragen aan de financiering van het internationale terrorisme, en die door de Veiligheidsraad via zijn sanctiecomité krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties zijn vastgesteld op basis van de door de staten en de regionale organisaties verstrekte informatie, is het vanzelfsprekend dat het recht van de belanghebbenden om te worden gehoord, wordt geregeld in het kader van een uit verschillende fasen bestaande administratieve procedure, waarbij de in bijlage II bij de bestreden verordening genoemde nationale autoriteiten een belangrijke rol spelen.

316 Het gemeenschapsrecht zelf erkent overigens de rechtmatigheid van dergelijke procedurele regelingen in een context van economische sancties voor particulieren (zie naar analogie beschikking president Tweede kamer Gerecht van 2 augustus 2000, „Invest" Import und Export en Invest Commerce/Commissie, punt 85 supra).

317 Zoals het Verenigd Koninkrijk ter terechtzitting terecht heeft opgemerkt, hebben de belanghebbenden bovendien de mogelijkheid om op grond van nationaal recht, ja zelfs rechtstreeks op grond van de bestreden verordening, alsmede op grond van de relevante resoluties van de Veiligheidsraad, waaraan die verordening uitvoering geeft, een beroep in rechte in te stellen tegen een eventuele onterechte weigering van de bevoegde nationale autoriteit om hun geval voor herziening aan het sanctiecomité voor te leggen (zie naar analogie beschikking president Gerecht van 15 mei 2003, Sison/Raad, T-47/03 R, Jurispr. blz. II-2047, punt 39).

318 Overigens zijn verzoekers in casu via de Zweedse regering wél door het sanctiecomité gehoord en was dit zo effectief dat twee van de aanvankelijke verzoekers, Aden en Ali, zijn doorgehaald op de lijst van personen wier tegoeden zijn bevroren, en bijgevolg ook zijn doorgehaald op de lijst van bijlage I bij de bestreden verordening (zie punten 33-35 hierboven). In dit verband moet punt 11 van rapport 2002 van het sanctiecomité worden aangehaald:

„Het comité heeft op zijn elfde vergadering op 11 februari 2002 eerst twee verbale nota's onderzocht, waarin Zweden had verzocht dat drie personen met de Zweedse nationaliteit en één eenheid op de lijst werden doorgehaald, en vervolgens beslist dat verzoek serieus te onderzoeken. Zweden, dat was uitgenodigd om aan de bijeenkomst deel te nemen, werd vertegenwoordigd door de directeur-generaal Juridische zaken van het Zweedse Ministerie van Buitenlandse zaken. De leden van het comité hebben erkend dat het belangrijk was om een evenwicht te vinden tussen de snelheid en de doeltreffendheid van de terreurbestrijding enerzijds en de bescherming van de fundamentele rechten van personen vanuit internationaal en nationaal oogpunt anderzijds. Na de bijeenkomst heeft de voorzitter ten behoeve van de pers en de betrokken Leden een informatiebijeenkomst belegd waar grote belangstelling voor was, wat erop wijst dat de door Zweden opgeworpen vraag ook voor andere landen van belang is."

319 Dat neemt hoe dan ook niet weg dat de mogelijkheid voor verzoekers om naar behoren hun opmerkingen kenbaar te maken over de realiteit en de relevantie van de feiten op grond waarvan hun tegoeden zijn bevroren, en nog meer over de tegen hen in aanmerking genomen bewijzen, zonder meer uitgesloten lijkt. Nu die feiten en bewijzen door de staat die deze ter kennis van het sanctiecomité heeft gebracht, als vertrouwelijk of geheim worden aangemerkt, worden zij hun uiteraard niet meegedeeld, net zo min trouwens als zij worden meegedeeld aan de Leden van de VN tot wie de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad zijn gericht.

320 In omstandigheden als de onderhavige waarin het gaat om een conservatoire maatregel die de beschikbaarheid van verzoekers' tegoeden beperkt, is het Gerecht

echter van oordeel dat de eerbiediging van de fundamentele rechten van de belanghebbenden niet verlangt dat de tegen hen in aanmerking genomen feiten en bewijzen aan hen worden meegedeeld, nu de Veiligheidsraad of zijn sanctiecomité van mening zijn dat redenen betreffende de veiligheid van de internationale gemeenschap zich daartegen verzetten.

321 Bijgevolg moeten verzoekers' argumenten betreffende de gestelde schending van hun recht om door het sanctiecomité te worden gehoord voordat zij op de lijst worden geplaatst van personen wier tegoeden moeten worden bevroren overeenkomstig de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad, worden afgewezen.

322 Wat betreft in de tweede plaats verzoekers' beweerdelijke recht om te worden gehoord vóór de vaststelling van de bestreden verordening, kan dit hun niet worden geweigerd op de enkele door de Raad en het Verenigd Koninkrijk aangevoerde grond dat noch het EVRM noch de algemene beginselen van gemeenschapsrecht particulieren een recht verlenen om vóór de vaststelling van een normatieve handeling te worden gehoord.

323 De rechtspraak inzake het recht om te worden gehoord kan weliswaar niet worden uitgebreid tot een communautaire regelgevingsprocedure voor de vaststelling van normatieve maatregelen die een economische beleidskeuze impliceren en van toepassing zijn op alle betrokken marktdeelnemers in een regelgevingsprocedure tot vaststelling van algemene maatregelen (arrest Gerecht van 11 december 1996, Atlanta e.a./Europese Gemeenschap, T-521/93, Jurispr. blz. II-1707, punt 70, bevestigd in hogere voorziening bij arrest Hof van 14 oktober 1999, Atlanta/Europese Gemeenschap, C-104/97 P, Jurispr. blz. I-6983, punten 31-38).

324 In casu is de bestreden verordening echter niet uitsluitend normatief van aard. Hoewel die verordening op alle betrokken marktdeelnemers van toepassing is (zie punt 186 hierboven), raakt zij verzoekers rechtstreeks en individueel, en noemt zij ze trouwens met name als degenen tegen wie de sancties moeten worden gericht. De in het voorgaande punt aangehaalde rechtspraak is derhalve niet relevant.

325 Derhalve zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de eerbiediging van de rechten van de verdediging in elke procedure tegen iemand die tot een bezwarend besluit kan leiden, een grondbeginsel van het gemeenschapsrecht vormt, dat zelfs bij ontbreken van elke regeling betreffende de betrokken procedure in acht moet worden genomen. Dit beginsel verlangt, dat iedere persoon aan wie een sanctie kan worden opgelegd, in staat wordt gesteld naar behoren zijn standpunt kenbaar te maken over de elementen die tegen hem in aanmerking zijn genomen om de sanctie op te leggen (arresten Hof van 29 juni 1994, Fiskano/Commissie, C-135/92, Jurispr. blz. I-2885, punten 39 en 40; 24 oktober 1996, Commissie/Lisrestal e.a., C-32/95 P, Jurispr. blz. I-5373, punt 21, en 21 september 2000, Mediocurso/Commissie, C-462/98 P, Jurispr. blz. I-7183, punt 36).

326 De Raad en de Commissie merken echter terecht op dat die rechtspraak is ontwikkeld op gebieden, zoals het mededingingsrecht, strijd tegen dumping en staatssteun, maar ook tuchtrecht of verlaging van de financiële bijstand, waarop de gemeenschapsinstellingen over uitgebreide onderzoeksbevoegdheden alsmede over een ruime beoordelingsmarge beschikken.

327 Volgens de rechtspraak houdt de naleving van de door de communautaire rechtsorde geboden waarborgen, en met name van het recht van de belanghebbende om zijn standpunt kenbaar te maken, in feite verband met de uitoefening van een beoordelingsbevoegdheid door de autoriteit waarvan de betrokken handeling afkomstig is (arrest Hof van 21 november 1991, Technische Universität München, C 269/90, Jurispr. blz. I 5469, punt 14).

328 Zoals evenwel blijkt uit de hierboven geformuleerde inleidende opmerkingen over het verband tussen de in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen internationale rechtsorde en de communautaire rechtsorde, waren de gemeenschapsinstellingen in casu verplicht tot omzetting in de communautaire rechtsorde van de resoluties van de Veiligheidsraad en de besluiten van het sanctiecomité, die hen in de fase van de concrete uitvoering daarvan niet de mogelijkheid lieten te voorzien in een communautair mechanisme tot onderzoek of herziening van de individuele situaties, aangezien zowel de inhoud van de betrokken maatregelen als

de herzieningsmechanismen (zie punten 309 e.v. hierboven) volledig tot de bevoegdheid van de Veiligheidsraad en zijn sanctiecomité behoorden. Derhalve beschikten de gemeenschapsinstellingen niet over enige onderzoeksbevoegdheid, waren zij niet in staat de door de Veiligheidsraad en het sanctiecomité in aanmerking genomen feiten te controleren, hadden zij geen beoordelingsmarge met betrekking tot die feiten en geen beoordelingsvrijheid met betrekking tot de vraag of de vaststelling van sancties ten aanzien van verzoekers wenselijk was. Het gemeenschapsrechtelijke beginsel van het recht om te worden gehoord, kan geen toepassing vinden in dergelijke omstandigheden waarin het horen van de belanghebbende de instelling in geen geval kan nopen haar standpunt te herzien.

329 Bijgevolg waren de gemeenschapsinstellingen niet verplicht verzoekers vóór de vaststelling van de bestreden verordening te horen.

330 Verzoekers' argumenten betreffende de gestelde schending van hun recht om door de gemeenschapsinstellingen te worden gehoord vóór de vaststelling van de bestreden verordening, dienen derhalve te worden afgewezen.

331 Gelet op het voorgaande, moeten verzoekers' argumenten betreffende de gestelde schending van de rechten van de verdediging worden afgewezen.

— De gestelde schending van het recht op een effectief beroep in rechte

332 Bij het onderzoek van verzoekers argumenten in verband met de gestelde schending van hun recht op een effectief beroep in rechte moet rekening worden gehouden met de opmerkingen van algemene orde die hierboven reeds zijn gemaakt bij het onderzoek van de omvang van de wettigheidscontrole, met name uit het oogpunt van de fundamentele rechten, die het Gerecht moet uitoefenen op gemeenschapshandelingen die uitvoering geven aan krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties aangenomen resoluties van de Veiligheidsraad.

333 In casu hebben verzoekers bij het Gerecht een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230 EG kunnen instellen.

334 In het kader van dat beroep verricht het Gerecht een volledige toetsing van de wettigheid van de bestreden verordening met betrekking tot de naleving door de gemeenschapsinstellingen van de bevoegdheidsregels alsmede van de formele wettigheidsregels en van de wezenlijke voorschriften die voor hun optreden gelden.

335 Het Gerecht controleert ook de wettigheid van de bestreden verordening in het licht van de resoluties van de Veiligheidsraad, waaraan die verordening uitvoering dient te geven, met name vanuit het oogpunt van de formele en materiële geschiktheid, de innerlijke samenhang en de evenredigheid van de verordening ten opzichte van de resoluties.

336 Uit hoofde van die controle stelt het Gerecht vast dat de beweerdelijke onjuiste aanduiding van verzoekers en de twee andere entiteiten in de bestreden verordening (zie punten 196 en 197 hierboven), voor het onderhavige geding irrelevant is, aangezien niet wordt bestreden dat verzoekers wél een van de natuurlijke personen respectievelijk een van de entiteiten zijn, die op 9 november 2001 op de lijst van het sanctiecomité zijn geplaatst (zie punt 24 hierboven). Hetzelfde geldt voor de omstandigheid dat de Zweedse politieautoriteiten de boekhouding van de tweede verzoeker na verificatie in orde hebben bevonden (zie punt 198 hierboven).

337 In het kader van het onderhavige beroep tot nietigverklaring heeft het Gerecht zich bovendien bevoegd verklaard om de wettigheid van de bestreden verordening en indirect de wettigheid van de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad te toetsen aan de hogere normen van het volkenrecht die tot het jus cogens behoren, met name de dwingende normen die strekken tot de universele bescherming van de rechten van de mens.

338 Zoals in punt 276 hierboven reeds is aangegeven, staat het daarentegen niet aan het Gerecht om indirect te controleren of de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad zelf verenigbaar zijn met de fundamentele rechten zoals zij door de communautaire rechtsorde worden beschermd.

339 Het staat ook niet aan het Gerecht om te controleren of er geen sprake is van een onjuiste beoordeling van de feiten en bewijzen die de Veiligheidsraad in aanmerking heeft genomen tot staving van de door hem getroffen maatregelen, en evenmin, behoudens het in punt 337 hierboven omschreven beperkte kader, om indirect de wenselijkheid en de evenredigheid van die maatregelen te controleren. Een dergelijke controle kan niet worden uitgeoefend zonder inbreuk te maken op de bevoegdheid van de Veiligheidsraad krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties om uit te maken, ten eerste, of sprake is van een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid, en ten tweede, welke maatregelen passend zijn om daaraan het hoofd te bieden of dit te verhelpen. De vraag of een persoon of een organisatie een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid vormt, evenals de vraag welke maatregelen met betrekking tot de betrokkenen moeten worden genomen om die bedreiging af te wenden, houdt voor het overige een politieke beoordeling en waardeoordelen in waarvoor in beginsel enkel de autoriteit bevoegd is die door de internationale gemeenschap in de eerste plaats met de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid is belast.

340 Derhalve moet worden vastgesteld dat verzoekers, zoals in punt 339 hierboven is gepreciseerd, over geen enkele mogelijkheid van beroep in rechte beschikken, daar de Veiligheidsraad het niet wenselijk heeft geacht om een onafhankelijke internationale rechterlijke instantie in te stellen die ermee belast is om zowel rechtens als feitelijk te beslissen op beroepen tegen de individuele besluiten van het sanctiecomité.

341 Echter moet ook worden vastgesteld dat die leemte in de rechterlijke bescherming van verzoekers op zich niet in strijd is met het jus cogens.

342 In dit verband stelt het Gerecht vast dat het recht op toegang tot de rechter, waarvan het beginsel wordt erkend door zowel artikel 8 van de Universele verklaring van de rechten van de mens, als artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, vastgesteld door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 16 december 1966, niet absoluut is. Van dit recht kan worden afgeweken in geval van uitzonderlijke algemene noodtoestand die een bedreiging vormt voor het bestaan van het volk, zoals onder bepaalde voorwaarden in artikel 4, lid 1, van dat Verdrag wordt bepaald. Zelfs buiten het kader van die uitzonderlijke omstandigheden moeten bepaalde beperkingen worden geacht in dit recht besloten te liggen, zoals de beperkingen waarvan de gemeenschap der naties in het algemeen erkent dat zij voortvloeien uit de leer van de immuniteit van de staten (zie in dit verband Europees Hof voor de rechten van de mens, arresten Prins Hans-Adam II van Liechtenstein tegen Duitsland van 12 juli 2001, *Recueil des arrêts et décisions*, 2001-VIII, punten 52, 55, 59 en 68, en McElhinney tegen Ierland van 21 november 2001, *Recueil des arrêts et décisions*, 2001-XI, in het bijzonder punten 34-37) en van de internationale organisaties (zie in dit verband Europees Hof voor de rechten van de mens, arrest Waite en Kennedy tegen Duitsland van 18 februari 1999, *Recueil des arrêts et décisions*, 1999-I, punten 63 en 68-73).

343 In casu is het Gerecht van oordeel dat de beperking van verzoekers' recht van toegang tot de rechter als gevolg van de immuniteit van jurisdictie die in beginsel in de nationale rechtsorde van de Leden van de Verenigde Naties aan de krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties aangenomen resoluties toekomt, overeenkomstig de desbetreffende beginselen van het volkenrecht (met name de artikelen 25 en 103 van het Handvest), besloten ligt in dit recht, zoals het door het jus cogens wordt gewaarborgd.

344 Een dergelijke beperking vindt haar rechtvaardiging zowel in de aard van de besluiten die de Veiligheidsraad moet nemen in het kader van hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties als in het rechtmatige doel dat wordt nagestreefd. In de onderhavige omstandigheden is verzoekers' belang dat hun zaak ten gronde door een rechter wordt onderzocht, niet zo groot dat het zwaarder weegt dan het wezenlijke algemene belang bij de handhaving van de internationale vrede en veiligheid met betrekking tot een bedreiging die door de Veiligheidsraad duidelijk is vastgesteld overeenkomstig de bepalingen van het Handvest van de Verenigde Naties. In dit verband moet een aanzienlijk belang worden toegekend aan de omstandigheid dat de achtereenvolgens door de Veiligheidsraad aangenomen resoluties niet voorzien in maatregelen van een onbeperkte of onbepaalde

geldingsduur, maar integendeel steeds hebben voorzien in een mechanisme voor heronderzoek van de wenselijkheid van de handhaving van die maatregelen na 12 tot maximaal 18 maanden (zie punten 16, 26, 37 en 313 hierboven).

345 Bij ontbreken van een bevoegde internationale rechterlijke instantie om de wettigheid van de handelingen van de Veiligheidsraad te controleren, is het Gerecht ten slotte van oordeel dat de instelling van een orgaan als het sanctiecomité en de in uitdrukkelijke bewoordingen voorgeschreven mogelijkheid om zich te allen tijde tot hem te wenden voor heronderzoek van elk individueel geval door middel van een geformaliseerd mechanisme waarbij zowel de „geadieerde regering" als de „voorstellende regering" (zie punten 310 en 311 hierboven) is betrokken, een ander redelijk middel vormen voor een passende bescherming van verzoekers' fundamentele rechten, zoals zij door het jus cogens worden erkend.

346 Gelet op het voorgaande, moeten verzoekers' argumenten betreffende de gestelde schending van hun recht op een effectief beroep in rechte worden afgewezen.

347 Daar geen van verzoekers' middelen en argumenten heeft kunnen slagen, en het Gerecht zich voldoende ingelicht acht door de processtukken en door de aanwijzingen van partijen ter terechtzitting, moet het beroep worden verworpen, zonder dat het verzoek om de eerste verzoeker en Sir Jeremy Greenstock, oud-voorzitter van het sanctiecomité (zie punt 199 hierboven), te horen behoeft te worden ingewilligd.

Kosten

348 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd.

Overeenkomstig artikel 87, lid 4, eerste alinea, dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten. Volgens artikel 87, lid 6, beslist het Gerecht vrijelijk over de kosten wanneer het geding zonder voorwerp is geraakt.

349 Gelet op de onderhavige omstandigheden en op de conclusies van partijen, zullen deze bepalingen naar behoren worden toegepast wanneer verzoekers naast hun eigen kosten ook in de kosten van de Raad worden verwezen alsmede in de kosten van de Commissie tot 10 juli 2002, daaronder begrepen de kosten van de kortgedingprocedure. Het Verenigd Koninkrijk en de Commissie, laatstgenoemde voor wat betreft de periode na 10 juli 2002, zullen hun eigen kosten dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer — uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) **Er behoeft niet meer te worden beslist op de beroepen tot nietigverklaring van verordening (EG) nr. 467/2001 van de Raad van 6 maart 2001 tot instelling van een verbod op de uitvoer van bepaalde goederen en diensten naar Afghanistan, tot versterking van het verbod op vluchten en de bevriezing van tegoeden en andere financiële middelen ten aanzien van de Taliban van Afghanistan, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 337/2000 en van verordening (EG) nr. 2199/2001 van de Commissie van 12 november 2001 houdende de vierde wijziging van verordening nr. 467/2001.**

2) **Het beroep wordt verworpen voorzover het is gericht tegen verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, het Al-Qaïda-netwerk en de Taliban, en tot intrekking van verordening nr. 467/2001.**

3) **Verzoekers zullen naast hun eigen kosten de kosten van de Raad alsmede de kosten van de Commissie tot 10 juli 2002, dragen daaronder begrepen de kosten van de kortgedingprocedure.**

4) **Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Commissie, laatstgenoemde voor wat betreft de periode na 10 juli 2002, zullen hun eigen kosten dragen.**

Forwood Pirrung Mengozzi

Meij Vilaras

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 21 september 2005.

De griffier

H. Jung

De president van de Tweede kamer

J. Pirrung

Inhoud

Toepasselijke bepalingen ..... II - 3546

Feiten ..... II - 3549

Procesverloop en conclusies van partijen ..... II - 3562

Procedurele consequenties van de vaststelling van de bestreden verordening ..... II - 3568

Ten gronde ..... II - 3570

1. Eerste middel: onbevoegdheid van de Raad om de bestreden verordening vast te stellen ..... II - 3570

Eerste onderdeel ..... II - 3570

Argumenten van partijen ..... II - 3570

Beoordeling door het Gerecht ..... II - 3579

— Rechtsgrondslag van verordening nr. 467/2001 ..... II - 3579

— De rechtsgrondslag van de bestreden verordening ..... II - 3585

Tweede onderdeel ..... II - 3596

Argumenten van partijen ..... II - 3596

Beoordeling door het Gerecht ..... II - 3597

Derde onderdeel ..... II - 3597

Argumenten van partijen ..... II - 3597

Beoordeling door het Gerecht ..... II - 3598

2. Tweede middel: schending van artikel 249 EG ..... II - 3598

Argumenten van partijen ..... II - 3598

Beoordeling door het Gerecht ..... II - 3599

3. Derde middel: schending van verzoekers' fundamentele rechten ..... II - 3602

Argumenten van partijen ..... II - 3602

Beoordeling door het Gerecht ..... II - 3612

Inleidende opmerkingen ..... II - 3612

Het verband tussen de in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen internationale rechtsorde en de nationale of communautaire rechtsorde ..... II - 3614

De omvang van de door het Gerecht uit te oefenen wettigheidscontrole .. II - 3621

De gestelde schending van verzoekers' fundamentele rechten ..... II - 3628

— De gestelde schending van verzoekers' recht om over hun tegoeden te beschikken ..... II - 3628

— De gestelde schending van de rechten van de verdediging ..... II - 3632

— De gestelde schending van het recht op een effectief beroep in rechte ..... II - 3640

Kosten ..... II - 3644