ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer)

12 juli 2006 *

In zaak T-253/02,

Chafiq Ayadi, wonende te Dublin (Ierland), aanvankelijk vertegenwoordigd door A. Lyon, H. Miller, M. Willis-Stewart, solicitors, en S. Cox, barrister, vervolgens door A. Lyon, H. Miller en S. Cox,

verzoeker,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Vitsentzatos en M. Bishop als gemachtigden,

verweerder,

* Procestaal: Engels.

ondersteund door

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, aanvankelijk vertegenwoordigd door J. Collins, vervolgens door R. Caudwell als gemachtigden, bijgestaan door S. Moore, barrister,

en door

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C. Brown en M. Wilderspin als gemachtigden,

interveniënten,

betreffende een verzoek tot gedeeltelijke 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 (EG) nr. 467/2001 van de Raad 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 (PB L 139, blz. 9),

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: J. Pirrung, kamerpresident, N. J. Forwood en S. Papasavvas, rechters,
griffier: J. Plingers, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 25 oktober 2005,

het navolgende

Arrest

De 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 Artikel 41 van het Handvest van de Verenigde Naties bepaalt:

„De Veiligheidsraad kan besluiten welke maatregelen waaraan geen wapengeweld te pas komt, dienen te worden genomen om zijn besluiten ten uitvoer te brengen en kan de Leden van de Verenigde Naties oproepen om deze maatregelen toe te passen. Deze kunnen omvatten het volledig of gedeeltelijk verbreken van de economische betrekkingen, alsmede van de spoor-, zee-, lucht-, post-, telegraaf- en radioverbindingen en van andere verbindingen, en het afbreken van diplomatieke betrekkingen."

4 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".

5 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".

6 In artikel 11, lid 1, EU wordt bepaald:

„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 [...]"

7 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."

8 Artikel 60 EG bepaalt:

„1. 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.

2. Onverminderd artikel 297 kan een lidstaat, zolang de Raad geen maatregelen overeenkomstig lid 1 heeft genomen, om ernstige politieke redenen in spoedeisende gevallen eenzijdige maatregelen tegen een derde land nemen met betrekking tot het kapitaalverkeer en het betalingsverkeer. De Commissie en de andere lidstaten worden daarvan uiterlijk op de datum waarop de maatregelen in werking treden, in kennis gesteld.

Op voorstel van de Commissie kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten dat de betrokken lidstaat deze maatregelen moet wijzigen of intrekken. De voorzitter van de Raad stelt het Europees Parlement in kennis van het door de Raad genomen besluit."

9 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."

10 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."

Voorgeschiedenis van het geding

11 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".

12 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.

13 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.

14 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).

15 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".

16 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.

17 In paragraaf 17 van resolutie 1333 (2000) verzocht de Veiligheidsraad alle lidstaten en alle internationale of regionale organisaties, waaronder de VN en de gespecialiseerde instellingen, zich strikt aan de bepalingen van die resolutie te houden, ongeacht het bestaan van uit een internationale overeenkomst voortvloeiende rechten of verplichtingen.

18 In paragraaf 23 van resolutie 1333 (2000) besloot de Veiligheidsraad, dat de bij met name 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.

19 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)]."

20 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).

21 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".

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

23 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."

24 Luidens artikel 9, lid 2, van verordening nr. 467/2001 „[gelden] door het sanctiecomité Taliban toegekende vrijstellingen [...] in de gehele Gemeenschap".

25 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.

26 Bijlage II bij verordening nr. 467/2001 bevat de lijst van de met het oog op de toepassing van, onder meer, artikel 2, lid 3, bevoegde nationale autoriteiten. Voor Ierland zijn die autoriteiten de Central Bank of Ireland, Financial Markets Department, en het Department of Foreign Affairs, Bilateral Economic Relations Section.

27 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. 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.

28 Op 19 oktober 2001 heeft het sanctiecomité een nieuw addendum bij zijn lijst van 8 maart 2001 gepubliceerd, waarop meer in het bijzonder de naam van verzoeker, die als een met Usama bin Laden verbonden persoon werd aangewezen, werd vermeld als volgt:

„Bin Muhammad, Ayadi Chafiq (alias Ayadi Shafiq, Ben Muhammad; alias Ayadi Chafik, Ben Muhammad; alias Aiadi, Ben Muhammad; alias Aiady, Ben Muhammad), Helene Meyer Ring 10-1415-80809, München, Duitsland; 129 Park Road, NW8, Londen, Engeland; Chaussée de Lille 28, Moeskroen, België; Darvingasse 1/2/58-60, Wenen, Oostenrijk; Tunesië; geboren op 21 januari 1963 in Safais (Sfax), Tunesië."

29 Op dezelfde dag stelde de Commissie verordening (EG) nr. 2062/2001 vast, houdende de derde wijziging van verordening (EG) nr. 467/2001 (PB L 277, blz. 25). Luidens artikel 1 van die verordening werd verzoekers naam aan bijlage I van verordening nr. 467/2001 toegevoegd onder de vermelding:

„Bin Muhammad, Ayadi Chafiq (alias Ayadi Shafiq, Ben Muhammad) (alias Ayadi Chafik, Ben Muhammad) (alias Aiadi, Ben Muhammad) (alias Aiady, Ben

Muhammad), Helene Meyer Ring 10-1415-80809, München, Duitsland; 129 Park Road, NW8, Londen, Engeland; Chaussée de Lille 28, Moeskroen, België; Darvingasse 1/2/58-60, Wenen, Oostenrijk; Tunesië; geboren op 21 januari 1963 in Safais (Sfax), Tunesië."

30 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.

31 Van mening dat voor de uitvoering van die resolutie een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk was, stelde de Raad op 27 mei 2002 een 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.

32 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; hierna: „bestreden verordening").

33 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".

34 Artikel 1 van de bestreden verordening omschrijft de „tegoeden" en de „bevriezing van tegoeden" in wezen in dezelfde bewoordingen als artikel 1 van verordening nr. 467/2001. Bovendien wordt daarin omschreven wat onder „economische middelen" moet worden verstaan.

35 Artikel 2 van de bestreden verordening 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."

36 Artikel 4 van de bestreden verordening bepaalt:

„1. Het is verboden bewust en opzettelijk deel te nemen aan activiteiten die tot doel of tot gevolg hebben direct of indirect de bepalingen van artikel 2 te omzeilen of de in artikel 3 bedoelde transacties te bevorderen.

2. Alle informatie waaruit blijkt dat de bepalingen van deze verordening worden of werden omzeild dient ter kennis te worden gebracht van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en, rechtstreeks of via deze bevoegde autoriteiten, [ter kennis] van de Commissie te worden gebracht."

37 Artikel 7, lid 2, van de bestreden verordening luidt: „Onverminderd de rechten en verplichtingen van de lidstaten op grond van het Handvest van de Verenigde Naties onderhoudt de Commissie alle nodige contacten met het sanctiecomité met het oog op de doeltreffende tenuitvoerlegging van deze verordening."

38 Bijlage I bij de bestreden verordening bevat de lijst van personen, entiteiten en groepen wier tegoeden ingevolge artikel 2 bevroren moeten worden. Die lijst bevat meer in het bijzonder de naam van verzoeker die wordt aangeduid als volgt:

„bin Muhammad, Ayadi Chafiq (alias Ayadi Shafiq, Ben Muhammad; alias Ayadi Chafik, Ben Muhammad; alias Aiadi, Ben Muhammad; alias Aiady, Ben Muhammad), Helene Meyer Ring 10-1415-80809, München, Duitsland; 129 Park Road, Londen NW8, Groot-Brittannië; Chaussée de Lille 28, Moeskroen, België; Darvingasse 1/2/58-60, Wenen, Oostenrijk; Tunesië; geboren op 21.1.1963 in Safais (Sfax), Tunesië."

39 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.

40 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.

41 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.

42 Op 27 maart 2003 stelde de Raad verordening (EG) nr. 561/2003 vast, tot wijziging van de bestreden verordening 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.

43 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 [...] 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; of

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.

[...]'"

44 Op 19 mei 2003 stelde de Commissie verordening (EG) nr. 866/2003 vast, tot achttiende wijziging van de bestreden verordening (PB L 124, blz. 19). Volgens artikel 1 en punt 5 van de bijlage bij die verordening wordt bijlage I bij de bestreden verordening in die zin gewijzigd, dat de vermelding betreffende verzoeker (zie punt 38 hierboven) wordt vervangen door de volgende vermelding:

„Ayadi Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed (ook bekend als a) Bin Muhammad, Ayadi Chafiq, b) Ayadi Chafik, Ben Muhammad, c) Aiadi, Ben Muhammad, d) Aiady, Ben Muhammad, e) Ayadi Shafig Ben Mohamed, f) Ben Mohamed, Ayadi Chafig, g) Abou El Baraa); adres: a) Helene-Meyer-Ring 10-1415-80809, München (Duitsland), b) 129 Park Road, London NW8 (Verenigd Koninkrijk), c) Chaussée de Lille 28, Moeskroen (België), d) Darwingasse 1/2/58-60, Wenen (Oostenrijk); geboren op 21 maart 1963 in Sfax (Tunesië); van Tunesische, Bosnische, Oostenrijkse nationaliteit; paspoort nr. E 423362, afgegeven te Islamabad op 15 mei 1988; nationaal identificatienummer: 1292931; andere informatie: naam van zijn moeder is Medina Abid; verblijft in Ierland."

45 Op 30 januari 2004 stelde de Commissie verordening (EG) nr. 180/2004 vast, tot negenentwintigste wijziging van de bestreden verordening (PB L 28, blz. 15). Volgens artikel 1 en punt 4 van de bijlage bij die verordening wordt bijlage I bij de bestreden verordening aldus gewijzigd, dat de vermelding betreffende verzoeker (zie punt 38 hierboven) wordt vervangen door de volgende vermelding:

„Ayadi Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed [alias a) Bin Muhammad, Ayadi Chafiq, b) Ayadi Chafik, Ben Muhammad, c) Aiadi, Ben Muhammad, d) Aiady, Ben

Muhammad, e) Ayadi Shafig Ben Mohamed, f) Ben Mohamed, Ayadi Chafig, g) Abou El Baraa), a) Helene Meyer Ring 10-1415-80809, München, Duitsland, b) 129 Park Road, NW8, Londen, Engeland, c) 28 Chaussée De Lille, Moeskroen, België. Geboortedatum: 21 maart 1963. Geboorteplaats: Sfax, Tunesië. Nationaliteit: a) Tunesiër, b) Bosniër. Paspoort nr.: E 423362 afgeleverd in Islamabad op 15 mei 1988. Nationaal identificatienummer: 1292931. Overige informatie: zijn moeder heet Medina Abid; hij verblijft momenteel in Ierland."

46 Op 30 januari 2004 stelde de Veiligheidsraad resolutie 1526 (2004) vast, 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. Volgens paragraaf 3 van resolutie 1526 (2004) zullen die maatregelen binnen 18 maanden of zo nodig eerder, opnieuw worden verbeterd.

47 Luidens paragraaf 18 van resolutie 1526 (2004) dringt de Veiligheidsraad „er bij alle staten op aan [...] 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)".

48 Op 29 juli 2005 stelde de Veiligheidsraad resolutie 1617 (2005) vast, die met name voorziet in de handhaving 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). Volgens paragraaf 21 van resolutie 1617 (2005) zullen die maatregelen binnen 17 maanden of zo nodig eerder, opnieuw worden bekeken ten einde ze eventueel te versterken.

49 Op 17 januari 2006 stelde de Commissie verordening (EG) nr. 76/2006 vast, tot 61e wijziging van de bestreden verordening (PB L 12, blz. 7). Volgens artikel 1 en punt 8 van de bijlage bij die verordening wordt bijlage I bij de bestreden verordening aldus gewijzigd, dat de vermelding betreffende verzoeker (zie punt 45 hierboven) wordt vervangen door de volgende vermelding:

„Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi [alias a) Bin Muhammad, Ayadi Chafiq, b) Ayadi Chafik, Ben Muhammad, c) Aiadi, Ben Muhammad, d) Aiady, Ben Muhammad, e) Ayadi Shafig Ben Mohamed, f) Ben Mohamed, Ayadi Chafig, g) Abou El Baraa). Adres: a) Helene Meyer Ring 10-1415-80809, München, Duitsland, b) 129 Park Road, NW8, Londen, Engeland, c) 28 Chaussée De Lille, Moeskroen, België, d) Street of Provare 20, Sarajevo, Bosnië en Herzegovina (laatst geregistreerd adres in Bosnië en Herzegovina). Geboortedatum: a) 21.3.1963, b) 21.1.1963. Geboorteplaats: Sfax, Tunesië. Nationaliteit: a) Tunesisch, b) Bosnië en Herzegovina. Paspoort nr.: a) E 423362 afgegeven in Islamabad op 15.5.1988, b) 0841438 (Paspoort Bosnië en Herzegovina afgegeven op 30.12.1998, vervallen op 30.12.2003). Nationaal identificatienr.: 1292931. Overige informatie: a) het adres in België is een postbusnummer, b) de naam van zijn vader is Mohamed, de naam van zijn moeder is Medina Abid; c) woonachtig in Dublin, Ierland."

Procesverloop

50 Bij op 26 augustus 2002 ter griffie van het Gerecht ingeschreven verzoekschrift heeft Ayadi beroep tegen de Raad en de Commissie ingesteld tot gedeeltelijke nietigverklaring van de bestreden verordening.

51 Bij op 25 oktober 2002 ter griffie van het Gerecht neergelegde afzonderlijke akte heeft de Commissie krachtens artikel 114 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen. Verzoeker

heeft zijn opmerkingen over die exceptie op 18 december 2002 ingediend. Bij beschikking van 3 februari 2003 heeft het Gerecht (Tweede kamer) het beroep niet-ontvankelijk verklaard voorzover het tegen de Commissie was gericht, en heeft het verzoeker verwezen in de kosten met betrekking tot dit onderdeel van het beroep.

52 Bij op 13 november 2002 ter griffie van het Gerecht neergelegde afzonderlijke akte heeft Ayadi een verzoek om rechtsbijstand ingediend. Bij beschikking van 3 februari 2003 heeft de president van de Tweede kamer van het Gerecht Ayadi's verzoek om kosteloze rechtsbijstand toegewezen.

53 Bij op 8 januari 2003 ter griffie van het Gerecht ingeschreven akte heeft het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland verzocht om toelating tot interventie in de onderhavige procedure aan de zijde van verweerder. Bij beschikking van 7 februari 2003 heeft de president van de Tweede kamer van het Gerecht die interventie toegestaan. Interveniënt heeft zijn memorie binnen de gestelde termijn neergelegd.

54 Bij op 24 juli 2003 ter griffie van het Gerecht ingeschreven akte heeft de Commissie verzocht om toelating tot interventie in de onderhavige procedure aan de zijde van verweerder. Bij beschikking van 22 oktober 2003 heeft de president van de Tweede kamer van het Gerecht die interventie krachtens artikel 116, lid 6, Reglement voor de procesvoering toegestaan.

55 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Tweede kamer) besloten de mondelinge behandeling te openen.

56 Met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, dat verhinderd was, zijn partijen ter terechtzitting van 25 oktober 2005 in hun pleidooien en antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord.

Conclusies van partijen

57 Verzoeker concludeert dat het het Gerecht behage:

— nietig te verklaren artikel 2 van verordening nr. 881/2002, alsmede artikel 4, voorzover het betrekking heeft op artikel 2;

— subsidiair, nietig te verklaren verzoekers vermelding in bijlage I bij verordening nr. 881/2002;

— de Raad in de kosten te verwijzen.

58 Ter terechtzitting heeft verzoeker verklaard dat zijn beroep enkel was gericht tegen de bestreden verordening voorzover deze hem rechtstreeks en individueel raakt, waarvan het Gerecht akte heeft genomen in het proces-verbaal van de terechtzitting.

59 De Raad, ondersteund door het Verenigd Koninkrijk en de Commissie, concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoeker te verwijzen in de kosten.

Feiten

60 Verzoeker verklaart Tunesisch onderdaan te zijn en sedert 1997 in Ierland te verblijven met zijn echtgenote, ook van Tunesische nationaliteit, en hun twee minderjarige kinderen, die beide de Ierse nationaliteit bezitten. Zijn bankrekeningen in Ierland en het Verenigd Koninkrijk zijn op last van die twee lidstaten bevroren. Verzoeker, die erkent door het sanctiecomité te zijn aangewezen als een met Usama bin Laden verbonden persoon, betwist de gegrondheid van die aanwijzing maar erkent dat die betwisting niet het voorwerp van het onderhavige beroep is.

In rechte

1. *Ontvankelijkheid*

Argumenten van partijen

61 In zijn memorie in interventie merkt het Verenigd Koninkrijk op dat verzoekers tegoeden ingevolge verordening nr. 467/2001 zijn bevroren. De bestreden verordening beperkt zich ertoe de bevriezing van verzoekers tegoeden te handhaven zonder dus diens rechtspositie aanmerkelijk te wijzigen in de zin van de rechtspraak (arrest Hof van 11 november 1981, IBM/Commissie, 60/81, Jurispr. blz. 2639, punt 9). In die omstandigheden stelt het Verenigd Koninkrijk dat verzoeker tegen verordening nr. 467/2001 had moeten opkomen en dat het onderhavige beroep, tegen de bestreden verordening, te laat is ingesteld en derhalve niet-ontvankelijk is.

62 Ter terechtzitting heeft verzoeker aangevoerd dat de gevolgen van verordening nr. 467/2001 strikt beperkt waren in de tijd evenals resolutie 1333 (2000) van de Veiligheidsraad waaraan die verordening uitvoering gaf (zie punt 18 hierboven).

Daarentegen zijn de temporele gevolgen van de bestreden verordening onbeperkt, evenals resolutie 1390/2002 van de Veiligheidsraad waaraan deze uitvoering geeft, en die eenvoudigweg voorziet in de mogelijkheid van herziening na twaalf maanden (zie punt 30 hierboven). Door de vaststelling van de bestreden verordening zou verzoekers rechtspositie dus fundamenteel zijn gewijzigd.

63 De Raad heeft ter terechtzitting geen standpunt daarover willen innemen. De Commissie daarentegen heeft zich aangesloten bij de zienswijze van het Verenigd Koninkrijk. Volgens haar is de tijdelijke aard van de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad geen relevant element om verordening nr. 467/2001 van de bestreden verordening te onderscheiden, aangezien al die resoluties een mechanisme tot herziening van hun toepasselijkheid na twaalf maanden bevatten. Dat de bestreden verordening gebaseerd is op een andere rechtsgrondslag dan verordening nr. 467/2001, is evenmin relevant, aangezien zij volgens de Commissie niet tot een wijziging van verzoekers rechtspositie leidt.

Beoordeling door het Gerecht

64 Volgens artikel 40, vierde alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie kunnen de conclusies van het verzoek tot voeging slechts strekken tot ondersteuning van de conclusies van een der partijen. Bovendien bepaalt artikel 116, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht dat de interveniënt het geding aanvaardt in de stand op het ogenblik van tussenkomst.

65 In zijn conclusies heeft de Raad evenwel geen exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen.

66 Het Verenigd Koninkrijk en de Commissie zijn derhalve niet gerechtigd een dergelijke exceptie van niet-ontvankelijkheid op te werpen, en het Gerecht behoeft de daartoe aangevoerde middelen niet te onderzoeken (zie in die zin arrest Hof van 24 maart 1993, CIRFS e.a./Commissie, C-313/90, Jurispr. blz. I-1125, punt 22).

67 Het is echter vaste rechtspraak dat volgens artikel 113 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht dit laatste in iedere stand van het geding ambtshalve middelen van niet-ontvankelijkheid kan onderzoeken die van openbare orde zijn, daaronder begrepen die welke door de interveniënten worden aangevoerd (zie arrest Gerecht van 14 april 2005, Sniace/Commissie, T-88/01, Jurispr. blz. II-1165, punt 52, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

68 In casu werpt de door interveniënten aangevoerde exceptie van niet-ontvankelijkheid een vraag van openbare orde op, voorzover deze de ontvankelijkheid van het beroep betreft (arrest Hof van 29 april 2004, Italië/Commissie, C-298/00 P, Jurispr. blz. I-4087, punt 35). Die vraag kan dus door het Gerecht ambtshalve worden onderzocht.

69 Hoewel het Verenigd Koninkrijk zich tot staving van die exceptie van niet-ontvankelijkheid heeft beroepen op het arrest IBM/Commissie, punt 61 supra, is die exceptie voornamelijk gebaseerd op de vaste rechtspraak van het Hof en het Gerecht met betrekking tot bevestigende handelingen.

70 Volgens die rechtspraak is een beroep tot nietigverklaring van een handeling die slechts een bevestiging vormt van een eerdere handeling waartegen niet tijdig is opgekomen, niet-ontvankelijk (arresten Hof van 15 december 1988, Irish Cement/Commissie, 166/86 en 220/86, Jurispr. blz. 6473, punt 16, en 11 januari 1996, Zunis Holding e.a./Commissie, C-480/93 P, Jurispr. blz. I-1, punt 14). Van een zuiver bevestigende handeling is sprake, wanneer zij geen enkel nieuw element bevat vergeleken met een eerdere handeling en niet is voorafgegaan door een heronderzoek van de situatie van de adressaat van die eerdere handeling (arrest Hof van 9 maart 1978, Herpels/Commissie, 54/77, Jurispr. blz. 585, punt 14, en beschikking Hof van 7 december 2004, Internationaler Hilfsfonds/Commissie, C-521/03, niet

gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 47; arrest Gerecht van 15 oktober 1997, IPK/Commissie, T-331/94, Jurispr. blz. II-1665, punt 24, en beschikking Gerecht van 4 mei 1998, BEUC/Commissie, T-84/97, Jurispr. blz. II-795, punt 52).

71 In casu moet worden vastgesteld dat de bestreden verordening een nieuwe handeling is vergeleken met verordening nr. 467/2001 en is voorafgegaan door een heronderzoek van de situatie van de personen die, evenals verzoeker, in de bij die verordeningen gevoegde lijsten zijn opgenomen.

72 Om te beginnen verschillen zowel het opschrift als de considerans en de materiële bepalingen van die twee verordeningen aanmerkelijk, hetgeen op zich volstaat voor afwijzing van de zienswijze dat de ene verordening de andere louter bevestigt. Zo komt de omschrijving van „tegoeden" in artikel 1 van verordening nr. 881/2002 niet precies overeen met de omschrijving van „middelen" in artikel 1 van verordening nr. 467/2001, en voorziet de eerste verordening niet alleen in de bevriezing van tegoeden maar ook in die van „economische middelen", wat de tweede niet deed.

73 Vervolgens is verordening nr. 467/2001 vastgesteld tot uitvoering in de Gemeenschap van resolutie 1333 (2000) van de Veiligheidsraad overeenkomstig gemeenschappelijk standpunt 2001/154, terwijl de bestreden verordening is vastgesteld met het oog op de uitvoering van resolutie 1390 (2002) overeenkomstig gemeenschappelijk standpunt 2002/402.

74 Resolutie 1390 (2002) en gemeenschappelijk standpunt 2002/402 bevatten echter ontegenzeglijk nieuwe elementen vergeleken met resolutie 1333 (2000) en gemeenschappelijk standpunt 2001/154, en de eerstgenoemde zijn voorafgegaan door een heronderzoek van de door de laatstgenoemde gecreëerde situatie. Hetzelfde geldt derhalve noodzakelijkerwijs voor de bestreden verordening vergeleken met verordening nr. 467/2001.

75 Volgens de overwegingen 3 en 7 van gemeenschappelijk standpunt 2002/402 behelst resolutie 1390 (2002) „een aanpassing van de draagwijdte van de sancties wat betreft de bevriezing van tegoeden", opgelegd bij resolutie 1333 (2000), en „derhalve dienen de door de Europese Unie [...] vastgestelde beperkende maatregelen te worden aangepast overeenkomstig [resolutie] 1390 (2002)". Volgens de overwegingen 2 en 4 van de bestreden verordening heeft „de Veiligheidsraad onder meer besloten [...] dat het toepassingsgebied van de bevriezing van tegoeden [...] moest worden aangepast", zodat „communautaire wetgeving noodzakelijk" is.

76 In het bijzonder dienden volgens paragraaf 23 van resolutie 1333 (2000) de daarbij voorgeschreven maatregelen gedurende twaalf maanden van toepassing te zijn en diende de Veiligheidsraad aan het einde van die periode uit te maken of de Taliban zich daarnaar hadden gevoegd, en dan te beslissen, of die maatregelen voor een nieuwe periode in dezelfde vorm zouden worden verlengd. Resolutie 1390 (2002) bevat dus een nieuw en belangrijk element ten opzichte van resolutie 1333 (2000), aangezien zij de werkingssfeer daarvan ratione temporis aanzienlijk uitbreidt.

77 Anders dan het Verenigd Koninkrijk en de Commissie stellen, is derhalve verzoekers rechtspositie door resolutie 1390 (2002), gemeenschappelijk standpunt 2002/402 en de bestreden verordening wél aanmerkelijk gewijzigd. Via die handelingen namelijk blijven verzoekers tegoeden zelfs na afloop van de periode van twaalf maanden als bedoeld in paragraaf 23 van resolutie 1333 (2000) bevroren, terwijl de aan alle Leden van de VN opgelegde verplichting tot bevriezing van verzoekers tegoeden als bedoeld bij die resolutie, bij het verstrijken van de betrokken periode automatisch zou hebben opgehouden te bestaan en de gemeenschapshandelingen tot uitvoering van die resolutie zouden zijn vervallen, indien die handelingen niet waren vastgesteld.

78 Hoewel voorts de Veiligheidsraad volgens paragraaf 1 van resolutie 1390 (2002) besloot de bij resolutie 1333 (2000) voorgeschreven maatregelen te „handhaven", was dat na een heronderzoek daarvan, zoals reeds uit paragraaf 23 van die resolutie

was op te maken, en zoals door paragraaf 3 van resolutie 1390 (2002) wordt bevestigd, volgens welke de daarin bedoelde maatregelen binnen twaalf maanden opnieuw zullen worden „heronderzocht".

79 Ten slotte is verordening nr. 467/2001 op de enkele rechtsgrondslag van de artikelen 60 EG en 301 EG vastgesteld op een tijdstip waarop de betrokken maatregelen beoogden de economische betrekkingen met een derde land te onderbreken of te beperken, terwijl de bestreden verordening op de rechtsgrondslag van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG is vastgesteld, toen er geen band meer bestond tussen die maatregelen en het grondgebied of het regime van een derde land. Anders dan de Commissie ter terechtzitting heeft gesteld, is die wijziging van de rechtsgrondslag van de betrokken handelingen, in het licht van 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, wel degelijk een nieuw element en leidt zij tot een heronderzoek van verzoekers situatie. Die had een wijziging van diens rechtspositie tot gevolg waardoor hij met name volledig andere middelen en argumenten rechtens tot staving van zijn beroep tot nietigverklaring kon aanvoeren (zie in die zin arresten Gerecht van 21 september 2005, Yusuf en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, T-306/01, Jurispr. blz. II-3533,, waartegen hogere voorziening is ingesteld, hierna: „arrest Yusuf", punten 108-124 en punten 12-170, en Kadi/ Raad en Commissie, T-315/01, Jurispr. blz. II-3649,, waartegen hogere voorziening is ingesteld; hierna: „arrest Kadi", punten 87-135).

80 Bijgevolg dient de door het Verenigd Koninkrijk en de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid te worden afgewezen.

81 Met betrekking tot de andere voorwaarden voor ontvankelijkheid van het beroep moet ambtshalve ook worden vastgesteld dat verzoeker, daar hij in bijlage I bij de bestreden verordening met name worden genoemd, door die handeling rechtstreeks en individueel wordt geraakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG, hoewel deze ontegenzeggelijk een algemene strekking heeft (zie in die zin arrest Yusuf, punt 186). Het onderhavige beroep is derhalve ontvankelijk.

2. *Ten gronde*

82 Tot staving van zijn conclusies voert verzoeker in wezen drie middelen aan: 1) onbevoegdheid van de Raad om de artikelen 2 en 4 van de bestreden verordening vast te stellen (hierna: „bestreden bepalingen"), alsmede misbruik van bevoegdheid; 2) schending van de fundamentele beginselen van subsidiariteit, evenredigheid en eerbiediging van de rechten van de mens, en 3) schending van een wezenlijk vormvoorschrift.

Eerste middel: onbevoegdheid, alsmede misbruik van bevoegdheid

Argumenten van partijen

83 Volgens verzoeker verleenden de artikelen 60 EG en 301 EG de Raad geen bevoegdheid tot het vaststellen van de bestreden bepalingen, aangezien de regering van de Taliban van Afghanistan al vóór de vaststelling daarvan was gevallen. Volgens die bepalingen mogen uitsluitend maatregelen worden vastgesteld die beogen de „economische betrekkingen met één of meer derde landen" in voorkomend geval selectief te onderbreken of te beperken. Anders dan verordening nr. 467/2001, die voorzag in economische sancties tegen Afghanistan, zou de bestreden verordening uitsluitend betrekking hebben op de bondgenoten van Usama bin Laden, het Al-Qaïda-netwerk en de Taliban. Laatstgenoemden zijn geen derde landen en vormen niet de regering van enig deel van Afghanistan.

84 Met betrekking tot artikel 308 EG stelt verzoeker dat het de Raad niet de bevoegdheid verleent, de lidstaten te gelasten economische sancties op te leggen aan personen, in strijd met hun fundamentele rechten. Een dergelijke bevoegdheid is onverenigbaar met de restrictieve bewoordingen van de artikelen 60 EG en 301 EG.

85 De vaststelling van de bestreden bepalingen is derhalve ook aan te merken als misbruik van de bij de artikelen 60 EG en 301 EG aan de Raad verleende bevoegdheden.

86 De Raad betwist verzoekers argumenten onder verwijzing naar de arresten Yusuf en Kadi.

Beoordeling door het Gerecht

87 Het Gerecht heeft zich in de arresten Yusuf (punten 107-170) en Kadi (punten 87-135), reeds uitgesproken over de bevoegdheid van de Gemeenschap uit hoofde van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG tot vaststelling van bepalingen als die van de bestreden verordening, die voorzien in economische en financiële sancties tegen particulieren in het kader van de internationale terreurbestrijding, zonder verder enig verband met een derde land te leggen, anders dan in verordening nr. 467/2001 het geval was.

88 Zoals verzoeker ter terechtzitting in antwoord op een vraag van het Gerecht uitdrukkelijk heeft erkend, is bij die gelegenheid uitputtend geantwoord op argumenten die in wezen overeenkomen met die welke partijen in verband met diezelfde vraag in het kader van het onderhavige beroep hebben aangevoerd (zie voor de soortgelijke argumenten van partijen in de zaak die heeft geleid tot het arrest Yusuf, punten 80-106 van dat arrest, en, voor de soortgelijke argumenten van partijen in de zaak die heeft geleid tot het arrest Kadi, punten 64-86 van dat arrest).

89 Aan het einde van zijn redenering heeft het Gerecht geconcludeerd dat „de instellingen en het Verenigd Koninkrijk dus op goede gronden [stelden] 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" (arresten Yusuf, punt 170, en Kadi, punt 135).

90 Derhalve moeten om in wezen dezelfde redenen als in de arresten Yusuf en Kadi zijn vermeld, verzoekers grieven betreffende de onbevoegdheid van de Gemeenschap worden afgewezen (zie wat betreft de bevoegdheid voor de gemeenschapsrechter om een arrest te motiveren onder verwijzing naar een eerder arrest waarbij op in wezen identieke vragen wordt beslist, arrest Hof van 25 oktober 2005, Crailsheimer Volksbank, C-229/04, Jurispr. blz. I-9273, punten 47-49).

91 De grief betreffende misbruik van bevoegdheid, die de enige is waardoor de onderhavige zaak verschilt van de zaken welke hebben geleid tot de arresten Yusuf en Kadi, moet eveneens worden afgewezen, aangezien zij als een eenvoudig uitvloeisel van verzoekers andere grieven inzake de bevoegdheid wordt voorgesteld.

92 Het eerste middel dient derhalve in zijn geheel te worden afgewezen.

Tweede middel: schending van de fundamentele beginselen van subsidiariteit, evenredigheid en eerbiediging van de rechten van de mens

Argumenten van partijen

93 Met het eerste onderdeel van het middel stelt verzoeker dat de bestreden bepalingen het subsidiariteitsbeginsel schenden, voorzover zij de lidstaten verplichten, op grond van hun gemeenschapsrechtelijke verplichtingen maatregelen vast te stellen die volgens internationaal recht onder hun keuzevrijheid vallen.

94 In dit verband betoogt verzoeker dat de artikelen 25 en 41 van het Handvest van de Verenigde Naties, uitgelegd in het licht van de beginselen van die organisatie, met name het in artikel 2, punt 1, van dat Handvest geformuleerde beginsel van soevereine gelijkheid van de Leden, de Leden van de VN niet verplichten de maatregelen tot de toepassing waarvan de Veiligheidsraad hen „oproept", onvoorwaardelijk toe te passen. De Leden zijn integendeel vrij te beslissen hoe zij aan die oproep gevolg zullen geven.

95 Daarentegen is de uitlegging van de Raad, dat de paragrafen 8, sub c, en 17 van resolutie 1333 (2000) van de Veiligheidsraad de Leden van de VN en bijgevolg de gemeenschapsinstellingen binden, in strijd met de fundamentele normen van volkenrecht, met name de artikelen 7, 8, 17, 22 en 23 van de Universele verklaring van de rechten van de mens, door de Algemene vergadering van de Verenigde Naties vastgesteld op 10 december 1948, daar het sanctiecomité op grond daarvan de Leden van de Verenigde Naties zou kunnen verplichten een door hem aangewezen persoon alle financiële middelen te ontzeggen, zonder dat de belanghebbende het recht heeft de redenen voor die maatregel te kennen noch de gegevens waarop deze is gebaseerd, en zonder dat hij toegang heeft tot een onafhankelijk of rechterlijk orgaan dat over de gegrondheid daarvan kan beslissen.

96 Zelfs indien de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad de lidstaten binden, verklaart de Raad verder niet waarom hij zelf verplicht was in hun plaats te handelen in het onderhavige geval.

97 Met het tweede onderdeel van het middel stelt verzoeker dat de bestreden bepalingen het beginsel van evenredigheid schenden, voorzover als gevolg daarvan een persoon alle inkomsten en sociale bijstand en uiteindelijk elk middel van bestaan voor hem en zijn gezin worden ontnomen.

98 Met het derde onderdeel van het middel stelt verzoeker dat de bestreden bepalingen zijn fundamentele rechten schenden, met name het recht op toegang tot zijn tegoeden zoals dat door artikel 1 van het Eerste protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM") wordt gegarandeerd, en het door artikel 6 EVRM gegarandeerde recht op een beroep in rechte. Het resultaat van die maatregelen, die volgens hem in strijd zijn met de constitutionele tradities van de lidstaten, is dat verzoeker wel moet stelen om te overleven, hetgeen eveneens een bij artikel 3 EVRM verboden vernederende behandeling is en een ontkenning van respect voor zijn menselijke waardigheid in strijd met artikel 8 EVRM.

99 Wat meer in het bijzonder de gestelde schending van het recht op toegang tot zijn tegoeden betreft, heeft verzoeker ter terechtzitting erkend dat deze uitsluitend tegen de achtergrond van de thans geldende regeling diende te worden beoordeeld overeenkomstig hetgeen is beslist in de arresten Yusuf (punt 287) en Kadi (punt 236), en dat dus rekening moest worden gehouden met de uitdrukkelijke mogelijkheden van vrijstellingen en afwijkingen van de bevriezing van tegoeden als bedoeld in verordening nr. 561/2003, die na de instelling van het onderhavige beroep is vastgesteld.

100 In dit verband heeft verzoeker erkend dat de Ierse autoriteiten hem de noodzakelijke sociale toelagen ter dekking van zijn basisuitgaven verleenden, zodat hij niet van elk middel van bestaan verstoken was. De bestreden verordening, zelfs in de uit verordening nr. 561/2003 voortvloeiende versie, stond hem niet toe andere sociale voordelen te genieten, belette hem een normaal leven te leiden en maakte hem volledig afhankelijk van de Ierse staat voor zijn onderhoud. Verzoeker heeft meer in het bijzonder gesteld dat artikel 2 van de bestreden verordening hem niet toestond enige beroepswerkzaamheid al dan niet in loondienst uit te oefenen. Zo is hem een vergunning als taxichauffeur geweigerd. Hoe dan ook, het was voor hem onmogelijk een auto te huren of door klanten te worden betaald, daar hem dan tegoeden of economische middelen ter beschikking zouden worden gesteld in de zin van die bepaling.

101 Wat meer in het bijzonder de gestelde schending van het recht op een beroep in rechte betreft, heeft verzoeker ter terechtzitting erkend dat de in casu door het Gerecht uitgeoefende rechterlijke controle, voorzover deze incidenteel de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad betreft, zich dient te beperken tot een controle van de naleving van de hogere regels van volkenrecht die deel uitmaken van het jus cogens, zoals in de arresten Yusuf (punten 276 e.v.) en Kadi (punten 225 e.v.) is beslist.

102 Verzoeker heeft echter betoogd dat de conclusies van het Gerecht in de arresten Yusuf (in het bijzonder in de punten 344 en 345) en Kadi (in het bijzonder in de punten 289 en 290), niet op het onderhavige geval konden worden toegepast. Om te begínnen is de bevriezing van zijn tegoeden niet aan te merken als een tijdelijke conservatoire maatregel, in tegenstelling tot hetgeen in die twee arresten is beslist, maar als een echte verbeurdverklaring. Verder bestond er geen effectief mechanisme voor heronderzoek van de door de Veiligheidsraad afgekondigde individuele maatregelen tot bevriezing van de tegoeden, zodat de kans bestaat dat zijn tegoeden voor de rest van zijn leven bevroren blijven. In dit verband voert verzoeker aan dat hij tevergeefs heeft geprobeerd de Veiligheidsraad over te halen diens standpunt over hem te wijzigen. Hij heeft derhalve op 5 februari en 19 mei 2004 twee verzoeken tot de Ierse autoriteiten gericht om hem te helpen bij de doorhaling van zijn naam op de lijst van het sanctiecomité. Bij brief van 10 oktober 2005 hebben die autoriteiten hem laten weten dat zijn dossier nog steeds in behandeling was, maar hebben zij hem niet te verstaan gegeven dat zij stappen te zijnen gunste zouden ondernemen.

103 De Raad, ondersteund door interveniënten, betwist verzoekers argumenten onder verwijzing naar de arresten Yusuf en Kadi.

Beoordeling door het Gerecht

104 Om te beginnen moet het eerste onderdeel van het middel worden onderzocht en vervolgens tezamen het tweede en het derde onderdeel. Immers, het onderzoek of

verzoekers fundamentele rechten door de bestreden verordening eventueel zijn geschonden, omvat noodzakelijkerwijs een beoordeling of die handeling met betrekking tot het daarmee nagestreefde doel het evenredigheidsbeginsel in acht neemt (conclusie van advocaat-generaal Léger van 22 november 2005 in zaak C-317/04, Parlement/Raad, arrest van 30 mei 2006, Jurispr. blz. I-4721, blz. I-4724, punt 107).

— Eerste onderdeel van het tweede middel: schending van het subsidiariteitsbeginsel

105 Verzoeker stelt in wezen dat zelfs indien de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG grond opleveren voor een beginselbevoegdheid van de Gemeenschap om maatregelen als in casu in geding vast te stellen (hierop heeft het eerste middel betrekking), dat niet wegneemt dat de lidstaten zelf het beste kunnen beoordelen welke bijzondere maatregelen de uitvoering van een resolutie van de Veiligheidsraad verlangt. Met de vaststelling van de bestreden verordening heeft de Raad afbreuk gedaan aan hun keuzevrijheid en heeft hij het subsidiariteitsbeginsel geschonden.

106 In dit verband zij eraan herinnerd dat het subsidiariteitsbeginsel is neergelegd in artikel 5, tweede alinea, EG, luidens hetwelk de Gemeenschap op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts optreedt indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt.

107 Volgens vaste rechtspraak toetst de gemeenschapsrechter de wettigheid van de gemeenschapshandelingen aan dit algemene beginsel [zie in die zin arresten Hof van 10 december 2002, British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco, C-491/01, Jurispr. blz. I-11453, punten 177-185, en 14 april 2005, België/Commissie, C-110/03, Jurispr. blz. I-2801, punt 58; arrest Gerecht van 23 oktober 2003, Van den Bergh Foods/Commissie, T-65/98, Jurispr. blz. II-4653, punten 197 en 198].

108 Het Gerecht is echter van oordeel dat dit algemene beginsel niet kan worden aangevoerd op het toepassingsgebied van de artikelen 60 EG en 301 EG, zelfs indien het niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap valt (zie in dit verband artikel 60, lid 2, EG).

109 Met betrekking tot de onderbreking of de beperking van de economische betrekkingen met derde landen voorzien die bepalingen zelf in een optreden van de Gemeenschap wanneer haar optreden „noodzakelijk wordt geacht" door een gemeenschappelijk standpunt of een gemeenschappelijk optreden dat volgens de bepalingen van het EU-Verdrag die betrekking hebben op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), is vastgesteld.

110 Op het toepassingsgebied van de artikelen 60 EG en 301 EG verleent het EG-Verdrag dus aan de Unie de bevoegdheid te beslissen dat een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk is. Die beslissing valt onder de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid van de Unie. Zij sluit het recht uit voor particulieren om met een beroep op het in artikel 5, tweede alinea, EG neergelegde subsidiariteitsbeginsel de wettigheid te betwisten van het daaraanvolgende optreden van de Gemeenschap overeenkomstig het gemeenschappelijk standpunt of het gemeenschappelijk optreden GBVB van de Unie.

111 Aangezien het Gerecht voorts in de arresten Yusuf (punten 158 e.v.) en Kadi (punten 122 e.v.) heeft erkend dat het toepassingsgebied van de artikelen 60 EG en 301 EG door het gebruik van de aanvullende rechtsgrondslag van artikel 308 EG kon worden uitgebreid tot de vaststelling van economische en financiële sancties met betrekking tot particulieren in het kader van de strijd tegen het internationale terrorisme, zonder verband met derde landen te leggen, volgt daaruit noodzakelijkerwijs dat ook de wettigheid van de communautaire maatregelen die uit dien hoofde overeenkomstig een gemeenschappelijk standpunt of een gemeenschappelijk optreden GBVB van de Unie zijn vastgesteld, door particulieren niet met een beroep op het subsidiariteitsbeginsel kan worden betwist.

112 Hoe dan ook, zelfs indien het subsidiariteitsbeginsel in omstandigheden als de onderhavige van toepassing is, ligt het voor de hand dat de eenvormige uitvoering in de lidstaten van de resoluties van de Veiligheidsraad, die zonder onderscheid voor alle Leden van de VN gelden, beter op communautair dan op nationaal niveau kan worden verwezenlijkt.

113 Wat ten slotte de grief betreft, dat de Raad afbreuk zou hebben gedaan aan de keuzevrijheid van de lidstaten, wijst de Raad er terecht op dat gemeenschappelijk standpunt 2002/402 de unanieme beoordeling van de lidstaten weergeeft, dat een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk was om uitvoering te geven aan de door de Veiligheidsraad afgekondigde bevriezing van tegoeden. Zoals het Verenigd Koninkrijk opmerkt, hebben de lidstaten zelf gekozen voor naleving van hun verplichtingen krachtens het Handvest van de Verenigde Naties door middel van een gemeenschapshandeling, zodat de Raad niet kan worden verweten dat hij afbreuk heeft gedaan aan hun keuzevrijheid door zich naar hun wil te schikken.

114 Het eerste onderdeel van het tweede middel moet derhalve worden afgewezen.

— Het tweede en het derde onderdeel van het tweede middel: schending van de beginselen van evenredigheid en van eerbiediging van de rechten van de mens

115 Behoudens het specifieke rechtspunt dat in punt 156 hierna zal worden onderzocht, heeft het Gerecht zich in de arresten Yusuf (punten 226-346) en Kadi (punten 176-291), reeds uitgesproken over alle rechtspunten die partijen in het kader van het tweede en het derde onderdeel van het tweede middel van het onderhavige beroep hebben opgeworpen.

116 Bij die gelegenheid heeft het Gerecht met name vastgesteld:

— vanuit het oogpunt van het volkenrecht hebben de verplichtingen van de Leden van de VN krachtens het Handvest van de Verenigde Naties ontegenzeggelijk voorrang 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 (arresten Yusuf, punt 231, en Kadi, punt 181);

— die voorrang strekt zich uit tot de besluiten in een resolutie van de Veiligheidsraad overeenkomstig artikel 25 van het Handvest van de Verenigde Naties (arresten Yusuf, punt 234, en Kadi, punt 184);

— hoewel de Gemeenschap geen Lid van de Verenigde Naties is, moet zij 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 (arresten Yusuf, punt 243, en Kadi, punt 193);

— de Gemeenschap kan de krachtens het Handvest van de Verenigde Naties op haar lidstaten rustende verplichtingen niet schenden noch de uitvoering daarvan belemmeren, en zij is krachtens het Verdrag waarbij zij is opgericht, verplicht in de uitoefening van haar bevoegdheden alle noodzakelijke bepalingen vast te stellen om haar lidstaten in staat te stellen die verplichtingen na te leven (arresten Yusuf, punt 254, en Kadi, punt 204);

— bijgevolg moeten de tegen de bestreden verordening aangevoerde 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 (arresten Yusuf, punt 258, en Kadi, punt 208);

— de bestreden verordening, vastgesteld in het licht van gemeenschappelijk standpunt 2002/402, vormt in het kader van de Gemeenschap de uitvoering 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 (arresten Yusuf, punt 264, en Kadi, punt 213);

— in die context hebben de gemeenschapsinstellingen gehandeld uit hoofde van een gebonden bevoegdheid, zodat zij niet over een autonome beoordelingsmarge beschikten (arresten Yusuf, punt 265, en Kadi, punt 214);

— in het licht van de hierboven geformuleerde overwegingen kan niet op grond van het volkenrecht of op grond van het gemeenschapsrecht worden gesteld dat het Gerecht bevoegd is om incidenteel de wettigheid van de besluiten van de Veiligheidsraad of het sanctiecomité te toetsen aan de bescherming van de fundamentele rechten zoals deze in de communautaire rechtsorde worden erkend (arresten Yusuf, punt 272, en Kadi, punt 221);

— de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad ontsnappen dus in beginsel aan de rechterlijke controle van het Gerecht, en dit is niet bevoegd, 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 (arresten Yusuf, punt 276, en Kadi, punt 225);

— 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 (arresten Yusuf, punt 277, en Kadi, punt 226);

— de bevriezing van de tegoeden als bedoeld bij de bestreden verordening schendt noch het fundamentele recht van de belanghebbenden om over hun tegoeden te beschikken noch het algemene beginsel van evenredigheid volgens het criterium van de universele bescherming van de fundamentele rechten van de mens die deel uitmaken van het jus cogens (arresten Yusuf, punten 288 en 289, en Kadi, punten 237 en 238);

— aangezien de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad niet voorzien in een recht van de belanghebbenden om door het sanctiecomité te worden gehoord vóór hun plaatsing op de litigieuze lijst, en geen enkele onder het internationaal publiekrecht vallende dwingende norm dit lijkt te verlangen in omstandigheden als de onderhavige, dienen de argumenten betreffende de gestelde schending van een dergelijk recht te worden afgewezen (arresten Yusuf, punten 306, 307 en 321, en Kadi, punten 261 en 268);

— in het bijzonder in die omstandigheden waarin het gaat om een conservatoire maatregel die de beschikbaarheid van de tegoeden van de belanghebbenden beperkt, verlangt de eerbiediging van de fundamentele rechten van hen niet 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 (arresten Yusuf, punt 320, en Kadi, punt 274);

— de gemeenschapsinstellingen waren ook niet verplicht de belanghebbenden vóór de vaststelling van de bestreden verordening (arrest Yusuf, punt 329) of in het kader van de vaststelling en uitvoering daarvan (arrest Kadi, punt 259) te horen;

— in het kader van een beroep tot nietigverklaring van de bestreden verordening 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; 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; het Gerecht toetst verder nog de wettigheid van de bestreden verordening en indirect de wettigheid van de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad 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 (arresten Yusuf, punten 334, 335 en 337, en Kadi, punten 279, 280 en 282);

— het staat 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; 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 het voorgaande streepje

omschreven beperkte kader, om indirect de wenselijkheid en de evenredigheid van die maatregelen te controleren (arresten Yusuf, punten 338 en 339, en Kadi, punten 283 en 284);

— in zoverre beschikken de belanghebbenden over geen enkele mogelijkheid van beroep in rechte, 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 (arresten Yusuf, punt 340, en Kadi, punt 285);

— de aldus in het voorgaande streepje vastgestelde leemte in de rechterlijke bescherming van verzoekers is op zich niet in strijd met het jus cogens, aangezien: a) het recht op toegang tot de rechter niet absoluut is; b) in casu de beperking van het recht van toegang van de belanghebbenden tot de rechter als gevolg van de immuniteit van jurisdictie die in beginsel in de nationale rechtsorde van de Leden aan de krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties aangenomen resoluties toekomt, moet worden geacht in dit recht besloten te liggen; c) een dergelijke beperking haar rechtvaardiging vindt zowel in de aard van de besluiten die de Veiligheidsraad moet nemen in het kader van voornoemd hoofdstuk VII als in het rechtmatige doel dat wordt nagestreefd; en d) bij ontbreken van een bevoegde internationale rechterlijke instantie om de wettigheid van de handelingen van de Veiligheidsraad te controleren, 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 de regeringen in kwestie betrokken zijn, een ander redelijk middel vormen voor een passende bescherming van de fundamentele rechten van de belanghebbenden, zoals zij door het jus cogens worden erkend (arresten Yusuf, punten 341-345, en Kadi, punten 286-290);

— de tegen de bestreden verordening aangevoerde argumenten betreffende de schending van het recht op een effectief beroep in rechte dienen bijgevolg te worden afgewezen (arresten Yusuf, punt 346, en Kadi, punt 291).

117 Zoals verzoeker ter terechtzitting heeft erkend, heeft het Gerecht bij zijn onderzoek van de zaken Yusuf en Kadi uitputtend geantwoord op de in wezen gelijke argumenten rechtens die partijen in casu in hun memories in het kader van het tweede en het derde onderdeel van het tweede middel hebben aangevoerd (zie voor de soortgelijke argumenten van partijen in de zaak die heeft geleid tot het arrest Yusuf, punten 190-225 van dat arrest, en, voor de soortgelijke argumenten van partijen in de zaak die heeft geleid tot het arrest Kadi, punten 138-175 van dat arrest). Dat geldt heel in het bijzonder voor verzoekers argumenten in verband met het beweerdelijk niet-dwingende karakter van de resoluties van de Veiligheidsraad voor de Leden (punt 94 hierboven), de beweerdelijke onverenigbaarheid van de betrokken resoluties met de fundamentele normen van volkenrecht inzake de bescherming van de rechten van de mens (punt 95 hierboven) en de beweerdelijke schending van de fundamentele rechten zoals zij door het EVRM worden gegarandeerd (punt 98 hierboven), met name vanuit het oogpunt van de evenredigheid (punt 97 hierboven) en het recht op een effectief beroep in rechte (punt 101 hierboven).

118 Niettemin moet het volgende worden toegevoegd in antwoord op de argumenten die verzoeker ter terechtzitting nader heeft uitgewerkt en volgens welke enerzijds de vrijstellingen en afwijkingen van de bevriezing van tegoeden als bedoeld in verordening nr. 561/2003, met name wat de uitoefening van een beroepswerkzaamheid betreft, niet doeltreffend zouden zijn (punten 99 en 100 hierboven), en anderzijds de conclusies van het Gerecht in de arresten Yusuf en Kadi met betrekking tot de verenigbaarheid van de leemte in de rechterlijke bescherming van de belanghebbenden met het jus cogens, in casu niet zouden gelden (punten 101 en 102 hierboven).

119 Wat in de eerste plaats de beweerdelijke ondoeltreffendheid van de vrijstellingen en afwijkingen van de bevriezing van tegoeden betreft, zij eraan herinnerd dat artikel 2 bis van de bestreden verordening, dat in die verordening is ingevoegd bij verordening nr. 561/2003 die naar aanleiding van resolutie 1452 (2002) van de Veiligheidsraad is vastgesteld, als een van de afwijkingen en vrijstellingen vermeldt dat de bevoegde nationale autoriteiten op verzoek van de belanghebbenden en behoudens uitdrukkelijk bezwaar van het sanctiecomité, de bevriezing van de tegoeden of economische middelen niet van toepassing verklaren op de tegoeden of economische middelen waarvan zij hebben vastgesteld dat zij „noodzakelijk zijn ter

dekking van basisuitgaven, zoals betalingen voor voedsel, huur of hypotheeklasten, geneesmiddelen of geneeskundige behandelingen, belastingen, verzekeringspremies of openbare voorzieningen" (zie punt 43 hierboven). Uit het gebruik van het woord „zoals", overgenomen van resolutie 1452 (2002), blijkt dat noch die resolutie noch verordening nr. 561/2003 een limitatieve of uitputtende opsomming geven van de „basisuitgaven" die van de bevriezing van de tegoeden kunnen worden vrijgesteld. Het wordt dus in belangrijke mate overgelaten aan de bevoegde nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de bestreden verordening, om onder toezicht van het sanctiecomité te bepalen welke soorten van uitgaven aan die kwalificatie kunnen voldoen. 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.

120 Vaststaat dat Ierland volgens die bepalingen de toestemming van het sanctiecomité heeft gevraagd en in augustus 2003 heeft gekregen om de socialebijstandstoelagen aan verzoeker uit te keren, zodat hij daarmee in de basisbehoeften van hem en zijn gezin kan voorzien. In december 2003 heeft het sanctiecomité Ierland toegestaan het bedrag van de aldus aan verzoeker uitgekeerde toelagen te verhogen, gelet op de stijging van de Ierse nationale begroting. Derhalve wordt bevestigd dat de bevriezing van verzoekers tegoeden niet tot doel of tot gevolg heeft dat hij onmenselijk of mensonwaardig wordt behandeld, maar voor zoveel mogelijk rekening houdt met zijn basisbehoeften en zijn fundamentele rechten (zie in die zin arresten Yusuf, punten 291 en 312, en Kadi, punten 240 en 265).

121 Voor het overige moet inderdaad worden erkend dat de bevriezing van verzoekers tegoeden, onder het enkele voorbehoud van de in artikel 2 bis van de bestreden verordening voorgeschreven vrijstellingen en afwijkingen, een bijzonder drastische maatregel voor hem vormt, die hem zelfs kan beletten een normaal sociaal leven te leiden en hem volledig afhankelijk van de door de Ierse autoriteiten verleende sociale bijstand kan maken.

122 Er zij echter aan herinnerd dat die maatregel een aspect is 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, met name om een herhaling van soortgelijke terroristische aanslagen als die van 11 september 2001 in de Verenigde Staten te voorkomen (arresten Yusuf, punten 295 en 297, en Kadi, punten 244 en 246).

123 Elke soortgelijke sanctiemaatregel heeft echter per definitie gevolgen die het recht van eigendom en het recht van vrije beroepsuitoefening aantasten, waardoor schade wordt berokkend aan partijen die op geen enkele wijze verantwoordelijk zijn voor de situatie naar aanleiding waarvan de sancties zijn ingesteld (arrest Hof van 30 juli 1996, Bosphorus, C-84/95, Jurispr. blz. I-3953, punt 22). Het belang van de doeleinden die worden nagestreefd met de regeling die in die sancties voorziet, rechtvaardigt de zelfs aanzienlijke negatieve gevolgen voor bepaalde marktdeelnemers (arrest Bosphorus, reeds aangehaald, punt 23).

124 In het arrest Bosphorus, punt 123 supra, heeft het Hof beslist dat de beslaglegging op een luchtvaartuig dat toebehoort aan een in de Federatieve Republiek Joegoslavië gevestigde persoon, maar is verhuurd aan een buitenlandse marktdeelnemer, die „onschuldig" en te goeder trouw is, niet onverenigbaar was met de door het gemeenschapsrecht erkende fundamentele rechten, gelet op het doel dat van fundamenteel algemeen belang is voor de internationale gemeenschap en dat erin bestaat dat een einde wordt gemaakt aan de staat van oorlog in het gebied en aan de massale schendingen van de mensenrechten en van het humanitaire recht in de Republiek Bosnië-Herzegovina. In het arrest Bosphorus c. Ierland van 30 juni 2005 (nr. 45036/98, nog niet gepubliceerd in de *Recueil des arrêts et décisions*), was ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van oordeel dat de beslaglegging op het betrokken luchtvaartuig geen schending van het EVRM had opgeleverd (punt 167), met name gelet op de aard van de litigieuze inmenging en het met de beslaglegging en de sanctieregeling nagestreefde algemene belang (punt 166).

125 Dat is een reden te meer om in het onderhavige geval te beslissen dat de bevriezing van de tegoeden, andere financiële activa en economische middelen van degenen die

door de Veiligheidsraad zijn aangewezen als met Usama bin Laden, het Al-Qaïda-netwerk en de Taliban verbonden personen, niet onverenigbaar is met de fundamentele rechten van de mens die onder het jus cogens vallen, in het licht van het doel dat van fundamenteel algemeen belang voor de internationale gemeenschap is en 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 (zie in die zin arresten Yusuf, punt 298, en Kadi, punt 247).

126 Voorts zij opgemerkt dat de bestreden verordening en de resoluties van de Veiligheidsraad waaraan die verordening uitvoering geeft, verzoeker niet verhinderen een bevredigend persoonlijk, gezins- en sociaal leven te leiden, gelet op de omstandigheden. Zo wordt het gebruik van de bevroren economische middelen voor strikt persoonlijke doeleinden, zoals een woonhuis of een auto, volgens de uitlegging die de Raad ter terechtzitting daaraan heeft gegeven en die dient te worden goedgekeurd, op zich door die handelingen niet verboden. Hetzelfde geldt in nog sterkere mate voor de gangbare gebruiksgoederen.

127 Ook moet worden ingestemd met het door de Raad ter terechtzitting verdedigde standpunt, dat de bestreden verordening en de resoluties van de Veiligheidsraad waaraan die verordening uitvoering geeft, op zich verzoeker niet beletten een beroepswerkzaamheid al dan niet in loondienst uit te oefenen, in tegenstelling tot hetgeen verzoeker stelt, maar voornamelijk meebrengen dat hij geen inkomsten uit een dergelijke werkzaamheid kan ontvangen.

128 Ten eerste immers is in geen enkele bepaling van die handelingen uitdrukkelijk sprake van de uitoefening van die werkzaamheid, of het nu is om deze te verbieden dan wel om ze te regelen.

129 Ten tweede willen de betrokken handelingen de verwerving van tegoeden en economische middelen door de belanghebbenden als zodanig niet verhinderen, maar beperken zij zich ertoe de bevriezing van die tegoeden en economische middelen voor te schrijven en de terbeschikkingstelling daarvan aan of ten behoeve van die belanghebbenden te beletten, tenzij het voor strikt persoonlijke doeleinden is, zoals in punt 126 hierboven is gezegd. Bijgevolg is niet zozeer de uitoefening van een beroepswerkzaamheid al dan niet in loondienst als wel het vrij in handen krijgen van de inkomsten uit die werkzaamheid bij die handelingen geregeld.

130 Ten derde maakt artikel 2 bis van de bestreden verordening het mogelijk dat artikel 2 van die verordening onder de in die bepaling gestelde voorwaarden niet op alle soorten van tegoeden en economische middelen kan worden toegepast, zoals dus de economische middelen die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van een beroepswerkzaamheid al dan niet in loondienst en de in het kader van die werkzaamheid ontvangen of te ontvangen tegoeden. Hoewel artikel 2 bis een afwijking is van artikel 2, kan het niet strikt worden uitgelegd, gelet op het daarmee duidelijk nagestreefde humanitaire doel.

131 Zo kunnen in casu zowel een aan verzoeker verleende vergunning als taxichauffeur en een door hem gehuurde auto als „economische middelen", alsook de beroepsinkomsten uit een werkzaamheid als taxichauffeur als „tegoeden" in beginsel het voorwerp zijn van een afwijking van de bevriezing van verzoekers tegoeden en economische middelen, in voorkomend geval onder de voorwaarden en binnen de grenzen die door een van de bevoegde autoriteiten van de in bijlage II bij de bestreden verordening vermelde lidstaten of door het sanctiecomité zijn vastgesteld.

132 Zoals de Raad ter terechtzitting heeft opgemerkt, staat het echter aan die nationale autoriteiten die zelf het beste de bijzondere omstandigheden van geval tot geval in

aanmerking kunnen nemen, om allereerst vast te stellen dat een dergelijke afwijking kan worden verleend, en vervolgens op de controle en de uitvoering daarvan toe te zien met inachtneming van de bevriezing van de tegoeden van de belanghebbende. Zo kan het in casu een taak van voornoemde autoriteiten zijn om de controles in te voeren waarmee moet worden nagegaan of de door verzoeker in de uitoefening van zijn werkzaamheid als taxichauffeur ontvangen beroepsinkomsten niet meer bedragen dan wat voor zijn basisuitgaven noodzakelijk wordt geacht. Daarentegen zou een eventuele weigering om verzoeker een vergunning als taxichauffeur te verlenen, waartoe voornoemde autoriteiten zonder consideratie voor zijn basis- of buitengewone behoeften en zonder raadpleging van het sanctiecomité hebben besloten, a priori het gevolg van een onjuiste uitlegging of toepassing van de bestreden verordening zijn.

133 In die omstandigheden zijn er geen termen aanwezig om de beoordeling van het Gerecht in de arresten Yusuf en Kadi ter discussie te stellen in het licht van de door verzoeker ter terechtzitting nader uitgewerkte argumenten, volgens welke de vrijstellingen en afwijkingen van de bevriezing van tegoeden als bedoeld in verordening nr. 561/2003 niet effectief zouden zijn.

134 Wat in de tweede plaats de omstandigheid betreft dat de conclusies van het Gerecht in de arresten Yusuf en Kadi met betrekking tot de verenigbaarheid van de leemte in de rechterlijke bescherming van de belanghebbenden met het jus cogens in casu ongeldig zouden zijn, betoogt verzoeker dat de bevriezing van zijn tegoeden de aard van een verbeurdverklaring heeft en dat het mechanisme voor heronderzoek van de door de Veiligheidsraad afgekondigde en bij de bestreden verordening uitgevoerde individuele maatregelen tot bevriezing van de tegoeden, niet effectief is.

135 Wat ten eerste het argument betreft dat de bevriezing van verzoekers tegoeden neerkomt op een verbeurdverklaring, zij eraan herinnerd dat het Gerecht in de arresten Yusuf (punt 299) en Kadi (punt 248) heeft geoordeeld, dat de bevriezing van tegoeden een conservatoire maatregel is 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. In zijn beoordeling van de verenigbaarheid van een dergelijke maatregel met het jus cogens, voorzover zij niet aan een rechterlijke controle is onderworpen, heeft het Gerecht bovendien een aanzienlijk belang 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 (arresten Yusuf, punt 344, en Kadi, punt 289).

136 Verzoeker heeft evenwel geen gegeven of argument aangevoerd waardoor de gegrondheid van die beoordelingen in dit bijzondere geval in twijfel kan worden getrokken. Integendeel, die beoordelingen hebben intussen steun gevonden in de omstandigheid dat evenals de vier voorgaande resoluties (zie punten 18, 30, 40 en 46 hierboven), resolutie 1617 (2005), vastgesteld op 29 juli 2005, dus binnen de bij de voorgaande resolutie 1526 (2004) voorgeschreven maximumtermijn van 18 maanden, opnieuw heeft voorzien in een mechanisme voor heronderzoek „binnen 17 maanden of [...] eerder" (zie punt 48 hierboven).

137 Wat ten tweede de vraag betreft of het mechanisme voor heronderzoek van de door de Veiligheidsraad afgekondigde en bij de bestreden verordening uitgevoerde individuele maatregelen tot bevriezing van de tegoeden effectief is, moet behalve de in punt 116 hierboven samengevatte vaststellingen eraan worden herinnerd dat het Gerecht in de arresten Yusuf (punten 309 e.v.) en Kadi (punten 262 e.v.) heeft vastgesteld dat de belanghebbenden zich door tussenkomst van hun nationale autoriteiten tot het sanctiecomité konden wenden om hun naam te laten doorhalen op de lijst van door de sancties getroffen personen, dan wel een afwijking van de bevriezing van de tegoeden te verkrijgen.

138 Op basis van de maatregelen als bedoeld 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), die in paragraaf 1 van resolutie 1526 (2004) en van resolutie 1617 (2005) opnieuw zijn geformuleerd, is het sanctiecomité namelijk

belast met de regelmatige bijwerking van de lijst van de personen en entiteiten wier tegoeden uit hoofde van die resoluties van de Veiligheidsraad moeten worden bevroren.

139 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]" (hierna: „richtsnoeren"), vastgesteld op 7 november 2002 en gewijzigd op 10 april 2003 en herzien (zonder wezenlijke wijziging) op 21 december 2005, in punt 8, „Doorhaling op de lijst", als volgt:

„a) Onverminderd de geldende procedures, kan een verzoeker, persoon, groep, onderneming en/of entiteit op de geconsolideerde lijst van het [sanctiecomité], bij de regering van het land waar hij woont en/of waarvan hij onderdaan is, een verzoek indienen om herziening van zijn geval. De verzoeker moet zijn verzoek om doorhaling van zijn naam op de lijst met redenen omkleden, de relevante informatie verstrekken en om ondersteuning van de regering vragen.

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

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

d) Indien de geadieerde regering na onderzoek van de aanvullende informatie, een verzoek om doorhaling op de lijst wenst in te willigen, moet zij proberen de voorstellende regering te overtuigen, alleen of samen met andere regeringen een verzoek om doorhaling op de lijst bij het [sanctiecomité] in te dienen. De geadieerde regering kan, zonder een begeleidend verzoek van de voorstellende regering, een verzoek om doorhaling op de lijst bij het [sanctiecomité] indienen in het kader van de geen bezwaar procedure.

e) Het [sanctiecomité] neemt zijn besluiten met instemming van al zijn leden. Indien zijn leden geen eenstemmigheid bereiken 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 Leden om over de kwestie duidelijkheid te verkrijgen alvorens een beslissing wordt genomen."

140 Het Gerecht heeft reeds vastgesteld dat de Veiligheidsraad met de vaststelling van die richtsnoeren zoveel 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 (arresten Yusuf, punt 312, en Kadi, punt 265). Het belang dat de Veiligheidsraad aan de eerbiediging van die rechten hecht, blijkt overigens duidelijk uit resolutie 1526 (2004). Paragraaf 18 van die resolutie 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)".

141 Hoewel de hierboven beschreven procedure niet rechtstreeks aan de belanghebbenden zelf het recht verleent om te worden gehoord door voornoemd comité, dat alleen bevoegd is om op verzoek van een staat een uitspraak te doen over de herziening van hun geval, zodat zij voornamelijk afhankelijk zijn van de

diplomatieke bescherming die de staten aan hun onderdanen verlenen, kan een dergelijke beperking van het recht om te worden gehoord 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 (arresten Yusuf, punten 314 en 315, en Kadi, punten 267 en 268; zie ook naar analogie, beschikking van de president van de Tweede kamer van het Gerecht van 2 augustus 2000, „Invest" Import und Export en Invest commerce/Commissie, T-189/00 R, Jurispr. blz. II-2993).

142 Hoewel het sanctiecomité zijn besluiten met instemming van al zijn leden neemt, wordt de effectiviteit van de procedure tot verzoek om doorhaling gewaarborgd door de verschillende formele mechanismen voor overleg die de instemming kunnen vergemakkelijken als bedoeld in punt 8, sub b-e, van de richtsnoeren, en door de verplichting die rust op alle Leden van de VN, ook zij die lid van dat comité zijn, om in het kader van die procedure te goeder trouw te handelen overeenkomstig het algemene volkenrechtelijke beginsel dat elk in werking getreden verdrag de partijen verbindt en door hen te goeder trouw ten uitvoer moet worden gelegd (pacta sunt servanda), neergelegd in artikel 26 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, op 23 mei 1969 te Wenen gesloten. In dit verband zij erop gewezen dat de richtsnoeren gelden voor alle Leden van de VN uit hoofde van hun volkenrechtelijke verplichtingen overeenkomstig de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad. In het bijzonder volgt uit paragraaf 9 van resolutie 1267 (1999), paragraaf 19 van resolutie 1333 (2000) en paragraaf 7 van resolutie 1390 (2002) dat alle staten het sanctiecomité hun volle medewerking moeten verlenen bij de uitvoering van zijn taken, met name door hem de informatie mee te delen die uit hoofde van die resoluties voor hem noodzakelijk kunnen zijn.

143 Wat meer in het bijzonder de geadieerde regering betreft, dus de regering waarbij het verzoek om doorhaling wordt ingediend en die dus meestal de regering is van het land waar de belanghebbende woont of waarvan hij onderdaan is, wordt de doeltreffendheid van die doorhalingsprocedure bovendien gewaarborgd door de krachtens punt 8, sub b, van de richtsnoeren op haar rustende verplichting om alle door de belanghebbende verstrekte relevante informatie te onderzoeken en vervolgens de voorstellende regering bilateraal te benaderen.

144 In dit verband moet worden toegevoegd dat bijzondere verplichtingen op de lidstaten van de Gemeenschap rusten wanneer bij hen een verzoek om doorhaling wordt ingediend.

145 Daar het sanctiecomité immers met zijn richtsnoeren de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad aldus heeft uitgelegd dat zij de belanghebbenden het recht verlenen om bij de regering van het land waar zij wonen of waarvan zij onderdaan zijn, een verzoek om herziening van hun geval in te dienen met het oog op de doorhaling van hun naam op de litigieuze lijst (zie punten 138 en 139 hierboven), moet de bestreden verordening, waarbij voornoemde resoluties in de Gemeenschap zijn uitgevoerd, op dezelfde wijze worden uitgelegd en toegepast (zie in die zin arresten Yusuf, punt 276, en Kadi, punt 225). Dit recht moet derhalve worden gekwalificeerd als een recht dat niet alleen door voornoemde richtsnoeren maar ook door de communautaire rechtsorde wordt gegarandeerd.

146 Bijgevolg zijn de lidstaten zowel in het kader van het onderzoek van een dergelijk verzoek als in het kader van de raadpleging en overleg tussen staten, die daaruit krachtens punt 8 van de richtsnoeren kunnen voortvloeien, volgens artikel 6 EU verplicht de grondrechten van de belanghebbenden, zoals die worden gewaarborgd door het EVRM en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het gemeenschapsrecht te eerbiedigen, wanneer de eerbiediging van die grondrechten niet in de weg lijkt te staan aan de juiste nakoming van hun verplichtingen krachtens het Handvest van de Verenigde Naties (zie a contrario arresten Yusuf, punt 240, en Kadi, punt 190).

147 De lidstaten moeten er dus zoveel mogelijk op toezien dat de belanghebbenden in staat worden gesteld aan de bevoegde nationale autoriteiten naar behoren hun standpunt kenbaar te maken in het kader van een verzoek om herziening van hun geval. De beoordelingsmarge die in dat verband aan die autoriteiten moet worden toegekend, moet verder worden uitgeoefend op een wijze die naar behoren rekening houdt met de problemen die de belanghebbenden kunnen krijgen om voor een effectieve bescherming van hun rechten te zorgen, gelet op de specifieke context en aard van de jegens hen genomen maatregelen.

148 Zo kunnen de lidstaten niet op goede gronden weigeren de bij die richtsnoeren voorgeschreven heronderzoekprocedure in te leiden op de enkele grond dat de belanghebbenden niet in staat zijn nauwkeurige en relevante informatie tot staving van hun verzoek te verstrekken, omdat zij wegens het vertrouwelijke karakter daarvan geen kennis hebben kunnen nemen van de nauwkeurige redenen waarom hun plaatsing op de litigieuze lijst gerechtvaardigd was, of van de bewijzen waarop die redenen zijn gebaseerd.

149 Gelet op de in punt 141 hierboven in herinnering gebrachte omstandigheid dat particulieren geen recht hebben om persoonlijk door het sanctiecomité te worden gehoord, zodat zij voornamelijk afhankelijk zijn van de diplomatieke bescherming die de staten aan hun onderdanen verlenen, zijn de lidstaten eveneens verplicht zich te beijveren om het geval van de belanghebbenden onverwijld en op loyale en onpartijdige wijze aan dat comité voor te leggen met het oog op de herziening daarvan, indien dat in het licht van de verstrekte relevante informatie objectief gerechtvaardigd lijkt.

150 Zoals het Gerecht naar aanleiding van de opmerkingen van de regering van het Verenigd Koninkrijk heeft vastgesteld in de arresten Yusuf (punt 317) en Kadi (punt 270), hebben de belanghebbenden bovendien de mogelijkheid om op grond van het nationale recht van de staat van de geadieerde regering, 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, en meer in het algemeen tegen elke schending door die nationale autoriteit van het recht van de belanghebbenden om herziening van hun geval te vragen. Tijdens de terechtzitting in de onderhavige zaak heeft de Raad zich dus in die zin beroepen op een beslissing van een rechterlijke instantie van een lidstaat waarbij voornoemde lidstaat is veroordeeld om bij wege van spoedeisende maatregel het sanctiecomité te verzoeken de namen van twee personen door te halen op de litigieuze lijst op straffe van een dwangsom [rechtbank van eerste aanleg van Brussel (Vierde kamer), vonnis van 11 februari 2005 in de zaak Nabil Sayadi en Patricia Vinck tegen Belgische Staat].

151 In dit verband moet er ook aan worden herinnerd dat het volgens vaste rechtspraak van het Hof (zie arrest Hof van 8 november 2005, Leffler, C-443/03, Jurispr. blz. I-9611, punten 49 en 50, en de aldaar aangehaalde rechtspraak), bij gebreke van communautaire bepalingen een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat is om de procedureregels te geven voor beroepen in rechte die worden ingesteld om de bescherming te waarborgen van de rechten die de justitiabelen aan de rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht ontlenen. Het Hof heeft echter verklaard dat deze regels niet ongunstiger mogen zijn dan die welke gelden voor rechten die op de interne rechtsorde zijn gebaseerd (gelijkwaardigheidsbeginsel), en dat zij niet van dien aard mogen zijn dat zij de uitoefening van de door het gemeenschapsrecht verleende rechten in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel). De nationale rechter dient voorts op grond van het doeltreffendheidsbeginsel zijn nationale procedureregels slechts toe te passen voorzover zulks niet indruist tegen de bestaansgrond en het doel van de betrokken gemeenschapshandeling.

152 In het kader van een beroep waarin schending door de bevoegde nationale autoriteiten wordt gesteld van het recht van de belanghebbenden om te verzoeken om herziening van hun geval met oog op de doorhaling van hun naam op de litigieuze lijst, dient de nationale rechter bijgevolg in beginsel zijn nationale recht toe te passen, zij het dat daarbij de volle werking van het gemeenschapsrecht moet zijn gewaarborgd. Dit laatste kan hem ertoe brengen, zo nodig een nationale regel buiten toepassing te laten (zie arrest Leffler, punt 151 supra, punt 51, en de aldaar aangehaalde rechtspraak), zoals een regel die de weigering van de nationale autoriteiten om te handelen ten einde de diplomatieke bescherming van hun onderdanen te verzekeren, van de rechterlijke controle zou uitsluiten.

153 In casu heeft verzoeker ter terechtzitting aangevoerd dat de Ierse autoriteiten hem bij brief van 10 oktober 2005 hadden laten weten dat zijn verzoek om doorhaling van zijn naam op de litigieuze lijst van 5 februari 2004 nog steeds bij die autoriteiten in behandeling was. Voorzover verzoeker daarmee het gebrek aan loyale medewerking van de Ierse autoriteiten jegens hem ter discussie wil stellen, staat het aan hem om in voorkomend geval gebruik te maken van de mogelijkheden van beroep in rechte op basis van het nationale recht als hierboven bedoeld.

154 Hoe dan ook, een dergelijk gebrek aan medewerking, zo het al bewezen is, houdt geenszins in dat de in de richtsnoeren bedoelde doorhalingsprocedure op zich ondoeltreffend is (zie naar analogie, beschikking van de president van het Gerecht van 15 mei 2003, Sison/Raad, T-47/03 R, Jurispr. blz. II-2047, punt 39, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

155 In die omstandigheden is er geen reden om de beoordeling die het Gerecht in de arresten Yusuf en Kadi heeft verricht opnieuw ter discussie te stellen op grond van de argumenten die verzoeker ter terechtzitting nader heeft uitgewerkt en volgens welke de leemte in de rechterlijke bescherming van de belanghebbenden onverenigbaar zou zijn met het jus cogens.

156 Ten slotte, voorzover de arresten Yusuf en Kadi geen antwoord geven op verzoekers argument dat de Leden van de VN niet verplicht zijn de maatregelen waartoe de Veiligheidsraad hen „oproept", onvoorwaardelijk toe te passen, brengt het Verenigd Koninkrijk terecht daartegen in dat artikel 39 van het Handvest van de Verenigde Naties onderscheid maakt tussen „aanbevelingen", die niet bindend zijn, en „besluiten", die wél bindend zijn. In casu zijn de door paragraaf 8, sub c, van resolutie 1333 (2000) voorgeschreven sancties bij een „besluit" vastgesteld. Evenzo heeft de Veiligheidsraad in paragraaf 1 van resolutie 1390 (2002) „besloten" de bij die bepaling „opgelegde" maatregelen te handhaven. Ook dat argument moet dus worden afgewezen.

157 Gelet op het voorgaande, moeten het tweede en het derde onderdeel van het tweede middel worden afgewezen. Derhalve dient dit middel in zijn geheel te worden afgewezen.

Derde middel: schending van een wezenlijk vormvoorschrift

Argumenten van partijen

158 Verzoeker stelt dat de Raad een wezenlijk vormvoorschrift heeft geschonden door geen toereikende motivering te geven voor zijn standpunt dat in casu een communautaire regeling noodzakelijk was in plaats van nationale regelingen. De dienaangaande in overweging 4 van de bestreden verordening geformuleerde reden, te weten „met name ter voorkoming van concurrentiedistorsies", vindt geen grond in de feiten.

159 De Raad en het Verenigd Koninkrijk zijn van mening dat het onderhavige middel overeenkomt met dat betreffende de schending van het subsidiariteitsbeginsel, en verwijzen naar hun opmerkingen in antwoord op laatstgenoemd middel. Voorzover verzoeker stelt dat de bestreden verordening niet aangeeft waarom een gemeenschapsoptreden passend en noodzakelijk werd geacht, voert het Verenigd Koninkrijk aan onder verwijzing naar op de overwegingen van de considerans van voornoemde verordening dat dit niet het geval is. Voorzover verzoeker zich meer in het bijzonder beroept op een motiveringsgebrek in verband met het gestelde doel van voorkoming van concurrentiedistorsies, stelt de Raad dat de motivering van de bestreden verordening in haar geheel moet worden onderzocht en dat niet één zin uit een hele pagina van overwegingen moet worden gelicht.

Beoordeling door het Gerecht

160 Met dit middel stelt verzoeker een dubbel motiveringsgebrek.

161 Ten eerste verwijt hij de Raad geen toereikende motivering te hebben gegeven voor diens standpunt dat in casu een communautaire regeling noodzakelijk was in plaats van nationale regelingen.

162 Die grief is ongegrond, aangezien de visa van de bestreden verordening verwijzen naar de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG en naar gemeenschappelijk standpunt 2002/402. Ofschoon het Gerecht in de arresten Yusuf (punt 138) en Kadi (punt 102) heeft vastgesteld dat de considerans van de bestreden verordening bijzonder laconiek daarover is, is een dergelijke motivering toch voldoende. De redenen waarom in dat gemeenschappelijk standpunt was geoordeeld dat een gemeenschappelijk optreden van de Gemeenschap noodzakelijk was, zijn die van de Unie en niet van de Gemeenschap. Zij behoefden dus niet in de gemeenschapshandeling zelf te worden uiteengezet.

163 Ten tweede stelt verzoeker dat de in overweging 4 van de bestreden verordening geformuleerde reden, te weten het doel van „voorkoming van concurrentiedistorsies", geen grond vindt in de feiten.

164 Het Gerecht heeft in de arresten Yusuf (punten 141 en 150) en Kadi (punten 105 en 114) inderdaad vastgesteld dat de zienswijze dat er een risico van concurrentievervalsing bestond, die de bestreden verordening volgens haar considerans beoogde te voorkomen, niet kan overtuigen, en dat de in casu betrokken maatregelen derhalve hun rechtvaardiging niet in het met artikel 3, lid 1, sub c en g, EG beoogde doel kunnen vinden.

165 Zoals de Raad terecht heeft opgemerkt, moet echter de motivering van verordening in haar geheel worden bezien. Volgens de rechtspraak kan het vormgebrek dat voor een verordening erin bestaat dat een van haar overwegingen een feitelijk onjuist gegeven bevat, niet tot nietigverklaring daarvan leiden, indien de andere overwegingen een motivering verschaffen die op zichzelf toereikend is (arrest Hof van 20 oktober 1987, Spanje/Raad en Commissie, 119/86, Jurispr. blz. 4121, punt 51, en arrest Gerecht van 21 januari 1999, Neue Maxhütte Stahlwerke en Lech-Stahlwerke/Commissie, T-129/95, T-2/96 en T-97/96, Jurispr. blz. II-17, punt 160). Dat is in casu het geval.

166 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de door artikel 253 EG vereiste motivering de redenering van de Raad duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de gemeenschapsrechter zijn toezicht kan uitoefenen. Of de motiveringsplicht is nagekomen, moet overigens niet alleen worden beoordeeld aan de hand van de bewoordingen van de handeling, doch ook van de context ervan, en van het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen. Betreft het, zoals in casu, een handeling die algemene toepassing moet vinden, dan kan in de motivering worden volstaan met de vermelding in het algemeen van de omstandigheden die tot de vaststelling van de handeling hebben geleid, en van haar algemene doelstellingen (zie arrest Hof van 10 januari 2006, International Air Transport Association e.a., C-344/04, Jurispr. blz. I-403, punten 66 en 67, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

167 In casu voldoen de visa van de bestreden verordening, en in het bijzonder haar overwegingen 1 tot en met 7, volledig aan die vereisten, zoals blijkt uit de arresten Yusuf (punten 158 e.v.) en Kadi (punten 122 e.v.).

168 Voorzover voorts de bestreden verordening verzoeker in haar bijlage I met name noemt als een persoon tegen wie een individuele maatregel tot bevriezing van

tegoeden moet worden gericht, is zij toereikend gemotiveerd door de verwijzing in artikel 2 ervan naar de desbetreffende aanwijzing door het sanctiecomité.

169 Uit het voorgaande volgt dat het derde middel moet worden afgewezen.

170 Nu geen van de door verzoeker tot staving van zijn beroep aangevoerde middelen gegrond is, moet dit worden verworpen.

Kosten

171 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. Aangezien verzoeker in het ongelijk is gesteld, dient hij overeenkomstig de vordering van de Raad in de kosten te worden verwezen.

172 Overeenkomstig artikel 87, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering echter dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Verzoeker zal naast zijn eigen kosten ook de kosten van de Raad dragen.

3) Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Commissie zullen hun eigen kosten dragen.

Pirrung Forwood Papasavvas

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 juli 2006.

De griffier

E. Coulon

De president van de Tweede kamer

J. Pirrung

Inhoud

De toepasselijke bepalingen ... II - 2150

Voorgeschiedenis van het geding ... II - 2154

Procesverloop ... II - 2168

Conclusies van partijen ... II - 2170

Feiten ... II - 2171

In rechte ... II - 2171

1. Ontvankelijkheid ... II - 2171

Argumenten van partijen ... II - 2171

Beoordeling door het Gerecht ... II - 2172

2. Ten gronde ... II - 2177

Eerste middel: onbevoegdheid, alsmede misbruik van bevoegdheid ... II - 2177

Argumenten van partijen ... II - 2177

Beoordeling door het Gerecht ... II - 2178

Tweede middel: schending van de fundamentele beginselen van subsidiariteit, evenredigheid en eerbiediging van de rechten van de mens ... II - 2179

Argumenten van partijen ... II - 2179

Beoordeling door het Gerecht ... II - 2182

— Eerste onderdeel van het tweede middel: schending van het subsidiariteitsbeginsel ... II - 2183

— Het tweede en het derde onderdeel van het tweede middel: schending van de beginselen van evenredigheid en van eerbiediging van de rechten van de mens ... II - 2185

Derde middel: schending van een wezenlijk vormvoorschrift ... II - 2205

Argumenten van partijen ... II - 2205

Beoordeling door het Gerecht ... II - 2206

Kosten ... II - 2208