CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
Y. BOT
van 19 maart 2013[1]

Gevoegde zaken C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P

Europese Commissie,
Raad van de Europese Unie,
Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland
tegen

Yassin Abdullah Kadi

„Hogere voorziening — Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) — Beperkende maatregelen tegen personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, Al-Qa'ida-netwerk en Taliban — Verordening (EG) nr. 881/2002 — Bevriezing van tegoeden en economische middelen van persoon die is opgenomen in door orgaan van Verenigde Naties opgestelde lijst — Comité van de Veiligheidsraad, ingesteld bij paragraaf 6 van resolutie 1267 (1999) van de Veiligheidsraad (sanctiecomité) — Opname van persoon in bijlage I bij verordening nr. 881/2002 — Beroep tot nietigverklaring — Grondrechten — Recht om te worden gehoord, recht op effectieve rechterlijke toetsing en recht op eerbiediging van eigendom — Omvang en intensiteit van rechterlijke toetsing"

1. In zijn arrest van 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie[2], heeft het Hof vastgesteld dat de rechter van de Europese Unie de wettigheid van de handelingen van de instellingen van de Europese Unie die uitvoering geven aan resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties[3] strekkende tot bevriezing van middelen van personen en entiteiten die het sanctiecomité van de Veiligheidsraad[4] op een geconsolideerde lijst[5] heeft vermeld, in beginsel volledig dient te toetsen.

2. In de onderhavige zaken dient het Hof de omvang en de aard van die toetsing te verduidelijken.

3. De moeilijkheid voor het Hof ligt hier in het gewicht van de problematiek die aan de orde is, namelijk wereldwijd gecoördineerde terrorismebestrijding.

4. In het kader van een andere zaak heb ik reeds de bijzonderheden van de strijd tegen het terrorisme[6] vermeld.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — C-402/05 P en C-415/05 P, Jurispr. blz. I-6351; hierna: „arrest Kadi van het Hof".

3 — Hierna: „Veiligheidsraad".

4 — Hierna: „sanctiecomité".

5 — Hierna: „lijst".

6 — Zie punten 35-46 van mijn conclusie in de bij het Hof aanhangige zaak ZZ (C-300/11).

5. Terrorisme is een door totalitarisme geïnspireerde criminele activiteit die het beginsel van de individuele vrijheid ontkent en tot doel heeft zich in een bepaalde samenleving de politieke, economische en rechterlijke macht toe te eigenen om er de ideologie waarop zij is gebaseerd te verankeren. De onvoorspelbaarheid en het vernietigende effect van terroristische acties dwingen de overheid alle denkbare preventiemaatregelen te ontwikkelen. In dat verband verdient de bescherming van informatiemiddelen en -bronnen absolute prioriteit. Aan de hand daarvan moet kunnen worden beoordeeld in hoeverre sprake is van een potentiële dreiging waarop een op het opgespoorde risico afgestemde preventiemaatregel moet reageren. Dit vereist een bijzonder flexibele benadering gezien de vele vormen die de realiteit concreet kan aannemen. De omstandigheden van de dreiging en de bestrijding ervan kunnen namelijk verschillen naar tijd en plaats, zoals ook het bestaan en de intensiteit van het risico kunnen fluctueren naargelang de veranderingen in de wereldwijde geopolitieke omstandigheden.

6. De strijd tegen het terrorisme mag democratieën er echter niet toe brengen hun basisbeginselen, waaronder de rechtsstaat, op te geven of te verloochenen. Hij verplicht hen evenwel daaraan wijzigingen aan te brengen die nodig zijn voor het behoud ervan.

7. De door de Veiligheidsraad ondernomen acties en de beoordelingen van het sanctiecomité of er sprake is van een terroristische dreiging die de internationale vrede en veiligheid kan aantasten, spelen een cruciale rol in de strijd tegen het internationale terrorisme.

8. Derhalve moet de Unierechter wat betreft de omvang en de intensiteit van zijn toetsing van de wettigheid van handelingen van de Unie die uitvoering geven aan resoluties van de Veiligheidsraad rekening houden met de primaire verantwoordelijkheid van dit internationale orgaan om op mondiaal niveau de vrede en veiligheid te handhaven.

9. In deze conclusie zal ik om te beginnen uitleggen waarom het Hof volgens mij niet mag terugkomen op zijn beslissing om geen immuniteit van jurisdictie toe te kennen aan de verordeningen tot uitvoering van resoluties van de Veiligheidsraad.

10. Vervolgens bespreek ik wat de omvang en de intensiteit zouden moeten zijn van de toetsing door de Unierechter van dergelijke verordeningen. Na een overzicht van de verschillende argumenten tegen de opvatting van het Gerecht in zijn arrest van 30 september 2010, Kadi/Commissie[7], spreek ik mij uit voor een normale toetsing van de formele wettigheid van de betrokken verordeningen en voor een beperkte toetsing van de materiële wettigheid ervan.

11. Tot slot pas ik het aldus omschreven niveau van rechterlijke toetsing toe op de beschermde inhoud van de door Kadi ingeroepen grondrechten.

I – Hogere voorzieningen

12. Met hun hogere voorzieningen vorderen de Europese Commissie (zaak C-584/10 P), de Raad van de Europese Unie (zaak C-593/10 P) en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (zaak C-595/10 P) de vernietiging van het bestreden arrest, waarbij het Gerecht verordening (EG) nr. 1190/2008 van de Commissie van 28 november 2008[8] nietig heeft verklaard voor zover die handeling betrekking heeft op Kadi. De Commissie, de Raad en het Verenigd Koninkrijk verzoeken het Hof ook om Kadi's vordering tot nietigverklaring van de litigieuze verordening voor zover deze hem betreft, af te wijzen.

7 — T-85/09, Jurispr. blz. II-5177; hierna: „bestreden arrest".

8 — PB L 322, blz. 25; hierna: „litigieuze verordening".

13. De Commissie, de Raad en het Verenigd Koninkrijk voeren verschillende middelen aan tot staving van hun respectieve hogere voorzieningen. In wezen gaat het om drie middelen. Volgens een eerste middel is sprake van een onjuiste rechtsopvatting omdat in het bestreden arrest niet wordt erkend dat de litigieuze verordening immuniteit van jurisdictie geniet. Een tweede middel betreft onjuiste rechtsopvattingen inzake de intensiteit van de rechterlijke toetsing waarvan in het bestreden arrest wordt uitgegaan. Een derde middel is gebaseerd op de onjuiste opvattingen waarvan het Gerecht blijk heeft gegeven bij de toetsing van Kadi's middelen betreffende schending van zijn recht van verdediging en zijn recht op effectieve rechterlijke bescherming, alsook van het evenredigheidsbeginsel.

14. Alvorens de hogere voorzieningen te onderzoeken, beschrijf ik kort het arrest Kadi van het Hof, de gevolgen ervan, en het bestreden arrest.

II – Arrest Kadi van het Hof en de gevolgen ervan

15. Met zijn arrest Kadi heeft het Hof het arrest van het Gerecht van 21 september 2005, Kadi/Raad en Commissie [9] vernietigd en 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-Qa'ida-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 [10], nietig verklaard voor zover die betrekking had op Kadi.

16. In wezen heeft het Hof geoordeeld dat de uit een internationale overeenkomst voortvloeiende verplichtingen geen afbreuk kunnen doen aan de constitutionele beginselen van het EG-Verdrag, in het bijzonder het beginsel dat alle handelingen van de Unie de grondrechten moeten eerbiedigen, wat een voorwaarde is voor de wettigheid ervan, die door het Hof dient te worden getoetst in het kader van het bij dit Verdrag ingevoerde volledige stelsel van beroepsmogelijkheden. Niettegenstaande de eis om de in het kader van de Verenigde Naties (VN) aangegane verbintenissen te eerbiedigen bij de uitvoering van resoluties van de Veiligheidsraad, impliceren de beginselen die de in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen internationale rechtsorde beheersen volgens het Hof niet dat een handeling van de Unie zoals verordening nr. 881/2002 immuniteit van jurisdictie geniet. Het Hof heeft daaraan toegevoegd dat een dergelijke immuniteit geen steun vindt in het EG-Verdrag.

17. Derhalve heeft het Hof geoordeeld dat de Unierechter de wettigheid van alle handelingen van de Unie in beginsel volledig dient te toetsen aan de grondrechten, ook wanneer die handelingen beogen uitvoering te geven aan resoluties van de Veiligheidsraad, en dat het Gerecht in zijn redenering bijgevolg blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

18. In zijn uitspraak over het door Kadi bij het Gerecht ingestelde beroep heeft het Hof gesteld dat, aangezien de Raad aan Kadi niet de tegen hem in aanmerking genomen elementen had meegedeeld waarop de beperkende maatregelen tegen hem waren gebaseerd, en hem evenmin het recht had verleend om binnen een redelijke termijn na de vaststelling van die maatregelen kennis te nemen van deze elementen, de betrokkene niet in staat was geweest zijn standpunt daarover naar behoren kenbaar te maken. Het Hof heeft derhalve vastgesteld dat Kadi's recht van verdediging en zijn recht op een effectief beroep in rechte waren geschonden en dat zijn eigendomsrecht ten onrechte was beperkt. De gevolgen van de nietig verklaarde verordening voor zover zij betrekking had op Kadi, werden gehandhaafd gedurende een periode van maximaal drie maanden om de Raad de mogelijkheid te bieden een einde te maken aan de vastgestelde schendingen.

9 — T-315/01, Jurispr. blz. II-3649; hierna: „arrest Kadi I van het Gerecht".

10 — PB L 139, blz. 9.

19. De gevolgen van dat arrest van het Hof voor Kadi kunnen als volgt worden samengevat.

20. Op 21 oktober 2008 heeft de voorzitter van het sanctiecomité de samenvatting van de redenen om Kadi op de lijst te plaatsen meegedeeld aan de permanente vertegenwoordiger van Frankrijk bij de VN, met de toestemming om Kadi daarvan in kennis te stellen. De inhoud van die samenvatting is weergegeven in punt 50 van het bestreden arrest.

21. Op 22 oktober 2008 heeft de permanente vertegenwoordiger van Frankrijk bij de Unie diezelfde samenvatting doorgezonden naar de Commissie, die deze dezelfde dag aan Kadi heeft verstrekt, met de mededeling dat zij op grond van de in die samenvatting vermelde redenen voornemens was zijn naam op de lijst in bijlage I bij verordening nr. 881/2002 te laten staan. De Commissie gaf Kadi tot uiterlijk 10 november 2008 de tijd om zijn opmerkingen te maken over die redenen en haar alle informatie te verschaffen die hij van belang achtte, alvorens zij een definitieve beslissing zou nemen.

22. Op 10 november 2008 heeft Kadi zijn opmerkingen ingediend bij de Commissie, waarbij hij heeft verzocht om overlegging van bewijs voor de beweringen en beschuldigingen in de samenvatting van de redenen, alsmede van de relevante documenten in het dossier van de Commissie, en heeft gevraagd om na ontvangst van dat bewijs opnieuw de gelegenheid te krijgen om daarop te reageren. Hij heeft ook getracht het in de samenvatting van de redenen gestelde te weerleggen door daarvoor bewijs over te leggen, voor zover hij zich in staat achtte om op algemene beschuldigingen te reageren.

23. Op 28 november 2008 heeft de Commissie de litigieuze verordening vastgesteld.

24. De punten 3 tot en met 6, 8 en 9 van de considerans van de litigieuze verordening luiden:

„(3) Om te voldoen aan het arrest [Kadi van het Hof] heeft de Commissie de [...] samenvatting van de redenen meegedeeld aan de heer Kadi [...] en [hem] de gelegenheid gegeven om [zijn] standpunt kenbaar te maken.

(4) De Commissie heeft de opmerkingen van de heer Kadi [...] ontvangen en onderzocht.

(5) De heer Kadi [...] [komt] voor op de door het [sanctiecomité] [...] opgestelde lijst van personen, groepen en entiteiten wier tegoeden en economische middelen moeten worden bevroren.

(6) Na grondige overweging van de door de heer Kadi bij brief van 10 november 2008 gemaakte opmerkingen en gezien het preventieve karakter van het bevriezen van tegoeden en economische middelen meent de Commissie dat de heer Kadi terecht op de lijst is opgenomen omdat hij banden heeft met het Al-Qa'ida-netwerk.

[...]

(8) Gezien het bovenstaande [moet] de heer Kadi [...] worden toegevoegd in bijlage I.

(9) Deze verordening is van toepassing met ingang van 30 mei 2002, gezien het preventieve karakter en de doelstellingen van het bevriezen van tegoeden en economische middelen op grond van verordening [...] nr. 881/2002 en gezien de noodzaak tot bescherming van de legitieme belangen van de economische operatoren, die uitgingen van de wettigheid van de [door het arrest Kadi van het Hof] nietig verklaarde verordening".

25. Krachtens artikel 1 van en de bijlage bij de litigieuze verordening wordt bijlage I bij verordening nr. 881/2002 met name in die zin gewijzigd dat de volgende vermelding wordt toegevoegd aan de lijst „Natuurlijke personen": „Yasin Abdullah Ezzedine Qadi (ook bekend als a) Kadi, Shaykh Yassin Abdullah; b) Kahdi, Yasin; c) Yasin Al-Qadi). Geboortedatum: 23.2.1955. Geboorteplaats: Caïro, Egypte. Nationaliteit: Saudi-Arabisch. Paspoortnummer: a) B 751550, b) E 976177 (afgegeven op 6.3.2004, vervalt op 11.1.2009). Overige informatie: Jeddah, Saudi-Arabië".

26. De litigieuze verordening is overeenkomstig artikel 2 ervan in werking getreden op 3 december 2008 en was van toepassing met ingang van 30 mei 2002.

27. Bij brief van 8 december 2008 heeft de Commissie geantwoord op Kadi's opmerkingen van 10 november 2008, waarbij zij in wezen heeft betoogd dat:

— zij aan het arrest Kadi van het Hof had voldaan door hem de samenvatting van de redenen toe te zenden en hem uit te nodigen zijn opmerkingen bij haar in te dienen;

— het arrest Kadi van het Hof haar niet verplichtte in te gaan op het verzoek om nadere bewijzen te verschaffen;

— aangezien de relevante resoluties van de Veiligheidsraad een „preventieve" bevriezing van tegoeden voorschrijven, die bevriezing volgens de voorgeschreven bewijsnorm moet steunen op „redelijke gronden, of een redelijke basis, voor het vermoeden of de veronderstelling dat de betrokken persoon of entiteit terroristisch is dan wel terrorisme of een terroristische organisatie financiert";

— Kadi's brief bevestigde dat hij deel heeft gehad aan de beslissingen en activiteiten van de stichting Muwafaq en banden had met de heer Ayadi, die behoorde tot een netwerk dat in contact stond met Usama bin Laden, en

— de staking van de strafrechtelijke vervolging van Kadi in Zwitserland, Turkije en Albanië geen invloed had op de gegrondheid van zijn plaatsing op de door het sanctiecomité vastgestelde lijst, die gebaseerd kan zijn op informatie van andere lidstaten van de Verenigde Naties. Bovendien zijn die beslissingen om de vervolgingen te staken genomen in het kader van strafprocedures, waar andere bewijsnormen gelden dan die welke van toepassing zijn op beslissingen van het sanctiecomité, die een preventief karakter hebben.

28. De Commissie heeft geconcludeerd dat het gerechtvaardigd was Kadi op de lijst in de bijlage bij verordening nr. 881/2001 te plaatsen op grond van zijn banden met het Al-Qa'ida-netwerk. Zij heeft bij haar brief een uiteenzetting van de redenen gevoegd die identiek was aan de eerder aan Kadi toegezonden samenvatting van de redenen, alsook de tekst van de litigieuze verordening, en heeft hem gewezen op de mogelijkheid om die verordening bij het Gerecht aan te vechten en te allen tijde een verzoek om schrapping tot het sanctiecomité te richten.

III – Bestreden arrest

29. Bij op 26 februari 2009 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft Kadi beroep tot nietigverklaring van de litigieuze verordening ingesteld voor zover deze hem betreft. Zijn beroep was gebaseerd op vijf middelen. Volgens het tweede middel was het recht van verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming geschonden en volgens het vijfde middel het evenredigheidsbeginsel.

30. In het bestreden arrest heeft het Gerecht in punt 126 eerst verklaard dat het, gelet op de punten 326 en 327 van het arrest Kadi van het Hof, in casu de wettigheid van de litigieuze verordening „in beginsel volledig" dient te toetsen aan de grondrechten, en de verordening geen immuniteit van jurisdictie van enige aard mag toekennen op grond dat zij uitvoering geeft aan resoluties van de Veiligheidsraad. In de punten 127 tot en met 129 van het bestreden arrest heeft het Gerecht voorts gesteld dat zolang de door het sanctiecomité ingestelde herzieningsprocedures duidelijk geen effectieve rechterlijke bescherming verzekeren, zoals het Hof in punt 322 van zijn arrest Kadi te kennen heeft gegeven, de toetsing door de Unierechter van de Uniemaatregelen tot bevriezing van tegoeden alleen als effectief kan worden beschouwd, indien deze zich indirect uitstrekt tot de materiële vaststellingen van het sanctiecomité zelf en het daaraan ten grondslag liggende bewijs.

31. Het betoog van de Commissie en de Raad dat het Hof in zijn arrest Kadi geen standpunt heeft ingenomen over de omvang en de intensiteit van die rechterlijke toetsing is in punt 131 van het bestreden arrest kennelijk onjuist verklaard. Het Gerecht heeft in de punten 132 tot en met 135 van dit arrest in wezen geoordeeld dat het Hof blijkens de punten 326, 327, 336 en 342 tot en met 344 van het arrest Kadi van het Hof, de in beginsel volledige rechterlijke toetsing niet alleen wilde laten slaan op de kennelijke gegrondheid van de litigieuze handeling, maar ook op het bewijs en de informatie waarop de vaststellingen in die handeling zijn gebaseerd.

32. In de punten 138 tot en met 146 van het bestreden arrest heeft het Gerecht daaraan toegevoegd dat het Hof, door de kern van de overwegingen van het Gerecht in het arrest van 12 december 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Raad [11] over te nemen, het niveau en de intensiteit van de rechterlijke toetsing door het Gerecht in dat arrest heeft goedgekeurd en zich daarbij heeft aangesloten, zodat ook in de onderhavige context de beginselen moeten worden toegepast die het Gerecht heeft ontwikkeld in dat arrest en in zijn latere rechtspraak over het „autonome" sanctiesysteem van de Unie.

33. Vervolgens heeft het Gerecht enkele verdere overwegingen geformuleerd in verband met de aard en de gevolgen van de litigieuze maatregelen tot bevriezing van tegoeden voor degenen die erdoor worden getroffen, vanuit een tijdsperspectief bezien. Het heeft zich in dat verband in punt 150 van het bestreden arrest afgevraagd „[of] – nu bijna tien jaar zijn verstreken sinds de tegoeden van verzoeker oorspronkelijk werden bevroren – [...] thans niet het moment is aangebroken om vraagtekens te plaatsen bij [...]" de vaststelling in punt 248 van zijn arrest Kadi I, die in wezen is overgenomen in punt 358 van het arrest Kadi van het Hof, „dat de bevriezing van tegoeden een conservatoire maatregel is die, anders dan verbeurdverklaring, niet in het wezen van het eigendomsrecht van de betrokken personen op hun financiële middelen ingrijpt, maar slechts in het gebruik ervan".

34. Het Gerecht heeft in punt 151 van het bestreden arrest geoordeeld dat „wanneer men de in het arrest Kadi van het Hof vastgestelde premisse aanvaardt dat bevriezingsmaatregelen als de onderhavige [geen] immuniteit van jurisdictie genieten omdat zij uitvoering geven aan krachtens hoofdstuk VII [van] het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resoluties van de Veiligheidsraad, het beginsel van een volledige en strenge rechterlijke toetsing van dergelijke maatregelen te meer gerechtvaardigd is, nu dergelijke maatregelen uitgesproken en langdurige gevolgen hebben voor de grondrechten van de betrokken personen".

11 — T-228/02, Jurispr. blz. II-4665; hierna: „arrest OMPI".

35. Daarna heeft het Gerecht in het licht van die verschillende voorafgaande overwegingen het tweede en het vijfde middel tot nietigverklaring onderzocht en met betrekking tot het eerste onderdeel van het tweede middel, te weten een schending van Kadi's recht van verdediging, in de punten 171 tot en met 175 van het bestreden arrest geoordeeld dat:

— dit recht slechts in de meest formele en oppervlakkige zin is geëerbiedigd, daar de Commissie zich strikt gebonden achtte aan de vaststellingen van het sanctiecomité en deze dus op geen enkel moment in het licht van Kadi's opmerkingen ter discussie heeft willen stellen en geen rekening heeft willen houden met zijn standpunt;

— de Commissie aan Kadi ondanks zijn uitdrukkelijke verzoek de toegang heeft geweigerd tot het bewijs tegen hem, terwijl geen evenwichtige afweging heeft plaatsgevonden van zijn belangen en de noodzaak om de vertrouwelijke aard van de betrokken informatie te waarborgen, en

— de weinige stukjes informatie en de onnauwkeurige beweringen in de samenvatting van de redenen, zoals dat Kadi aandeelhouder is geweest van een Bosnische bank waarin „mogelijk" bijeenkomsten ter voorbereiding van een aanslag op een inrichting van de Verenigde Staten in Saudi-Arabië hebben plaatsgevonden, duidelijk ontoereikend waren om de betrokkene in staat te stellen zich tegen die beschuldigingen effectief te verweren.

36. Derhalve heeft het Gerecht in punt 177 van het bestreden arrest, onder verwijzing naar het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 19 februari 2009, A. e.a./Verenigd Koninkrijk, geoordeeld dat Kadi duidelijk niet in staat is gesteld effectief verweer te voeren tegen de tegen hem ingebrachte beschuldigingen, aangezien hem alleen de samenvatting van de redenen was meegedeeld. Het Gerecht heeft in punt 178 van het bestreden arrest nog opgemerkt dat de Commissie niet echt heeft geprobeerd het door Kadi overgelegde bewijs à décharge te weerleggen, en daarna in punt 179 van dat arrest geoordeeld dat de litigieuze verordening was vastgesteld in strijd met Kadi's recht van verdediging. Onder verwijzing naar de punten 319 tot en met 325 van het arrest Kadi van het Hof, heeft het Gerecht in punt 180 van het bestreden arrest voorts gesteld dat de mogelijkheid voor Kadi om door het sanctiecomité te worden gehoord om zijn schrapping van de lijst van dat comité te verkrijgen, die schending duidelijk niet ongedaan kon maken.

37. Wat het tweede onderdeel van het tweede middel betreft, waarmee een schending van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming wordt aangevoerd, heeft het Gerecht in de punten 181 en 182 van het bestreden arrest geoordeeld dat Kadi, aangezien hij geen enkele behoorlijke toegang had tot de tegen hem in aanmerking genomen informatie en bewijzen, zijn rechten dienaangaande evenmin toereikend heeft kunnen verdedigen voor de Unierechter, en dat deze schending van het recht op een effectief beroep in rechte niet ongedaan is gemaakt tijdens de procedure voor het Gerecht, daar de betrokken instellingen in de loop van deze procedure niets hebben aangevoerd. Aangezien het Gerecht zich niet in de mogelijkheid achtte de wettigheid van de litigieuze verordening te toetsen, heeft het in punt 183 van het bestreden arrest geoordeeld dat Kadi's grondrecht op een dergelijk beroep in casu niet was geëerbiedigd. Daar de litigieuze verordening volgens het Gerecht was vastgesteld in strijd met het recht van verdediging, heeft het in punt 184 van het bestreden arrest een schending van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming vastgesteld.

38. Het argument van de Raad dat de door de Commissie ingevoerde bijkomende procedurele waarborgen in antwoord op het arrest Kadi van het Hof overeenkomen met die welke de Raad heeft ingevoerd naar aanleiding van het arrest OMPI en die door het Gerecht zijn goedgekeurd in het arrest van 23 oktober 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Raad [12], werd afgewezen omdat het voorbijgaat aan de grote procedurele verschillen tussen de twee aangevoerde gemeenschapsregelingen voor de bevriezing van tegoeden. [13]

39. Beide onderdelen van het tweede middel tot nietigverklaring waren volgens het Gerecht dus gegrond. [14]

40. Wat het vijfde middel betreft, heeft het Gerecht in de punten 192 tot en met 194 van het bestreden arrest geoordeeld dat, aangezien de litigieuze verordening is vastgesteld zonder dat Kadi de mogelijkheid is geboden zijn zaak voor de bevoegde autoriteiten toe te lichten ofschoon de maatregelen tot bevriezing van zijn middelen zijn eigendomsrecht aanzienlijk beperken door de algemene draagwijdte en de duur ervan, de toepassing van dergelijke maatregelen een ongerechtvaardigde beperking van dat recht vormt, zodat Kadi's grieven dat de inbreuk op zijn grondrecht op eerbiediging van de eigendom door de litigieuze verordening een schending van het evenredigheidsbeginsel inhoudt, gegrond zijn.

41. Derhalve heeft het Gerecht de litigieuze verordening nietig verklaard voor zover zij betrekking heeft op Kadi.

42. Ik merk op dat op 5 oktober 2012 het sanctiecomité heeft beslist om Kadi te schrappen van de lijst, na onderzoek van zijn verzoek om schrapping en het rapport van de ombudspersoon. Kadi's naam is bijgevolg verwijderd uit bijlage I bij verordening nr. 881/2002. [15] Die schrapping, die is gebeurd nadat de onderhavige hogere voorzieningen zijn ingesteld, doet volgens mij het procesbelang van de Commissie, de Raad en het Verenigd Koninkrijk niet verdwijnen en evenmin dat van Kadi in het kader van zijn verzoek om nietigverklaring. [16]

43. In deze zaak moeten voor een beoordeling van de redenering van het Gerecht, achtereenvolgens drie vragen worden bekeken, namelijk die betreffende de omstandigheid dat de litigieuze verordening geen immuniteit van jurisdictie geniet, die naar de omvang en de intensiteit van de rechterlijke toetsing in de context van de onderhavige zaken, en tot slot die naar de beschermde inhoud van de in casu door Kadi ingeroepen grondrechten.

IV – Geen immuniteit van jurisdictie voor de litigieuze verordening

44. Dit eerste middel is als primair middel aangevoerd door de Raad. Volgens de Raad, ondersteund door het Koninkrijk Spanje, Ierland en de Italiaanse Republiek, heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door met name in punt 126 van het bestreden arrest in de lijn van het arrest Kadi van het Hof voor de litigieuze verordening geen immuniteit van jurisdictie te erkennen.

12 — T-256/07, Jurispr. blz. II-3019.

13 — Zie punten 185-187 van het bestreden arrest.

14 — Zie punt 188 van het bestreden arrest.

15 — Zie uitvoeringsverordening (EU) nr. 933/2012 van de Commissie van 11 oktober 2012 tot 180e wijziging van verordening (EG) nr. 881/2002 tot vaststelling van beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met het Al-Qa'ida-netwerk (PB L 278, blz. 11).

16 — Over de vraag of nog sprake is van procesbelang na schrapping van de lijst, zie mijn conclusie in de bij het Hof aanhangige zaak Abdulrahim/Raad en Commissie (C-239/12 P).

45. De Raad en Ierland geven het Hof formeel in overweging om de beginselen die het in dat verband heeft vastgesteld in zijn arrest Kadi, te herzien. Ierland betoogt dat de vraag naar de immuniteit van jurisdictie voor de litigieuze verordening niet onder het gezag van gewijsde valt, aangezien noch die verordening, noch de door de opsteller gevolgde procedure voor de vaststelling ervan identiek zijn aan die welke aan de orde waren in de zaak waarin het arrest Kadi van het Hof is gewezen. De Raad en Ierland stellen voorts dat het Hof in het verleden ook al in zijn eerdere rechtspraak vastgestelde beginselen heeft verlaten. [17]

46. Naar mijn mening is er geen reden voor het Hof om terug te komen op zijn beslissing in zijn arrest Kadi dat een handeling van de Unie zoals de litigieuze verordening geen immuniteit van jurisdictie geniet.

47. De oplossing die erin bestaat om voor handelingen van de Unie die uitvoering geven aan op internationaal niveau vastgestelde beperkende maatregelen geen immuniteit van jurisdictie te erkennen, is immers geen uitzondering in de rechtspraak van het Hof, dat deze oplossing heeft bevestigd in zijn arresten van 3 december 2009, Hassan en Ayadi/Raad en Commissie [18], en 16 november 2011, Bank Melli Iran/Raad [19].

48. Zo heeft het Hof in punt 105 van het laatstbedoelde arrest, onder verwijzing naar het arrest Kadi van het Hof, geoordeeld dat „zonder dat daarbij wordt getornd aan de voorrang van een resolutie van de Veiligheidsraad op internationaal vlak, de eerbied die de gemeenschapsinstellingen verschuldigd zijn aan de instellingen van de Verenigde Naties, niet tot gevolg kon hebben dat de wettigheid van de gemeenschapshandeling niet werd getoetst aan de grondrechten die behoren tot de algemene beginselen van gemeenschapsrecht".

49. Wat de geldigheid van die oplossing betreft, zie ik geen reden voor de Unierechter om af te zien van een uitspraak in een zaak betreffende de wettigheid van een verordening zoals die welke thans aan de orde is. Ik sluit mij dan ook aan bij de talrijke argumenten van het Hof in zijn arrest Kadi waarop het zijn weigering baseert om immuniteit van jurisdictie toe te kennen aan verordeningen die binnen de Unie uitvoering geven aan in het kader van de Verenigde Naties vastgestelde beperkende maatregelen, zoals de bevriezing van tegoeden waarover het gaat in de onderhavige zaken. Die argumenten hebben in wezen betrekking op de „constitutionele" garantie die de rechterlijke toetsing van de verenigbaarheid van elke handeling van de Unie, ook die welke uitvoering geeft aan een handeling van internationaal recht, met de in het Unierecht neergelegde grondrechten belichaamt in een rechtsunie, op de omstandigheid dat een dergelijke toetsing niet onverenigbaar is met de beginselen die het verband tussen de in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen internationale rechtsorde en de rechtsorde van de Unie beheersen, en op de omstandigheid dat de Verdragen waarop de Unie is gegrondvest geen steun bieden voor immuniteit van jurisdictie voor handelingen zoals de litigieuze verordening.

50. Samengevat, heeft het Hof geoordeeld dat de instellingen van de Unie, zelfs wanneer zij slechts over een kleine handelingsruimte beschikken om het internationale recht uit te voeren, de grondrechten moeten eerbiedigen. Het kon niet anders dan vaststellen dat het bevoegd is om na te gaan of de grondrechten van de personen op de lijst van het sanctiecomité zijn geëerbiedigd, anders zou het in bepaalde gevallen mogelijk worden dat de uitvoering van het internationale recht door de instellingen van de Unie de grondrechten zou schenden. Dit zou een aanzienlijke stap achteruit zijn geweest ten opzichte van de vaste rechtspraak van het Hof die een algemene bescherming van de grondrechten wil verzekeren wanneer het Hof zich heeft uit te spreken over de geldigheid van een handeling van de Unie.

17 — Zie bijvoorbeeld arrest van 24 november 1993, Keck en Mithouard (C-267/91 en C-268/91, Jurispr. blz. I-6097, punt 16).

18 — C-399/06 P en C-403/06 P, Jurispr. blz. I-11393, punten 69-75.

19 — C-548/09 P, Jurispr. blz. I-11381, punten 100-103 en 105.

51. Zoals de andere in het kader van de onderhavige hogere voorzieningen aangevoerde middelen aantonen, staat nu niet langer ter discussie of een rechterlijke toetsing mogelijk is, maar wat de concrete invulling daarvan is. Door rekening te houden met de context van de bevriezing van Kadi's middelen om de toetsing door de Unierechter te verfijnen, kan grotendeels de kritiek worden weerlegd die soms kon worden geuit op het principiële standpunt dat het Hof heeft ingenomen in zijn arrest Kadi.

52. De verplichting voor de Unie om bindende normen van internationaal recht te eerbiedigen dient dus niet te leiden tot immuniteit van jurisdictie voor de bestreden handeling, maar wel tot een aanpassing van de rechterlijke toetsing. Daarom ben ik van mening dat de vaststelling door het Hof van zijn rol op het gebied van de bescherming van de grondrechten van op de lijst van het sanctiecomité geplaatste personen gepaard moet gaan met de noodzakelijke preciseringen inzake de omvang en de intensiteit van de toetsing die de Unierechter moet verrichten van handelingen van de Unie die uitvoering geven aan de plaatsing op deze lijst.

V – Omvang en intensiteit van de rechterlijke toetsing

A – *Onjuiste rechtsopvattingen van het Gerecht bij de vaststelling van de toepasselijke toetsingsmaatstaf*

53. Zoals de Commissie, de Raad, het Verenigd Koninkrijk en alle interveniërende regeringen, ben ik van mening dat het Gerecht op verschillende punten blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de bepaling van de kenmerken en het niveau van de toetsing die de Unierechter moet verrichten in de context van beperkende maatregelen zoals de bevriezing van Kadi's middelen.

54. In het bestreden arrest heeft het Gerecht het standpunt verworpen van de Commissie, de Raad en de interveniërende regeringen, die pleitten voor een beperkte rechterlijke toetsing van de handelingen van de Unie die in de Unie uitvoering geven aan de lijst van de door het sanctiecomité geïdentificeerde personen en entiteiten van wie de middelen moeten worden bevroren. In wezen verzochten deze partijen het Gerecht om zijn eigen beoordeling niet in de plaats van die van het sanctiecomité te stellen. Meer in het bijzonder was de Commissie van mening dat het Gerecht enkel mocht nagaan, in de eerste plaats, of verzoeker inderdaad het recht heeft gehad om te worden gehoord en, in de tweede plaats, of de beoordeling door de Commissie van verzoekers opmerkingen onredelijk of kennelijk onjuist is.

55. Volgens het Gerecht zou er door een dergelijke beperking van zijn toetsing „geen sprake zijn van een effectieve rechterlijke controle van de aard als het Hof in het arrest Kadi verlangt, maar zou deze slechts in schijn bestaan". Het heeft daaraan toegevoegd dat „[dit] in feite [zou] neerkomen op dezelfde benadering als het Gerecht in zijn eigen arrest Kadi heeft gevolgd". [20]

56. Deze eerste overweging van het Gerecht, waaruit de rest van zijn redenering volgt, lijkt mij reeds fundamenteel onjuist. Zij berust immers op de premisse dat het Hof in zijn arrest Kadi duidelijk heeft gekozen voor een volledige rechterlijke toetsing van de gegrondheid van de plaatsing van Kadi op de lijst. De stelling van het Gerecht is ook onjuist voor zover het daarin een beperkte rechterlijke toetsing gelijkstelt met het achterwege blijven van toetsing.

57. Verder in het bestreden arrest heeft het Gerecht zijn zienswijze gepreciseerd door te stellen dat „[...] de toetsing door de gemeenschapsrechter van gemeenschapshandelingen tot bevriezing van tegoeden alleen als effectief [kan] worden beschouwd, indien deze zich indirect tot de materiële vaststellingen van het sanctiecomité zelf en het daaraan ten grondslag liggende bewijs uitstrekt". [21] Het

20 — Punt 123 van het bestreden arrest.

21 — Punt 129 van het bestreden arrest.

Gerecht heeft ook gesteld dat „het Hof bij zijn ‚in beginsel volledige' toetsing niet alleen de kennelijke gegrondheid van de litigieuze handeling wilde betrekken, maar ook het bewijs en de informatie waarop de in de handeling gedane vaststellingen zijn gebaseerd". [22] Volgens mij geeft het Gerecht op die manier aan het arrest Kadi van het Hof een andere strekking dan het Hof heeft bedoeld.

58. Om de precieze draagwijdte te begrijpen van de vermelding door het Hof van een toetsing die „in beginsel volledig" [23] is van handelingen van de Unie die beogen uitvoering te geven aan krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resoluties van de Veiligheidsraad, moet worden bedacht dat het Hof met die bewoordingen heeft willen reageren op het standpunt van het Gerecht in zijn arrest Kadi I dat – zoals gezegd – dergelijke handelingen van de Unie niet konden worden getoetst aan de door het Unierecht beschermde grondrechten.

59. Het Hof spreekt dus van een toetsing die „in beginsel volledig" is om te benadrukken dat de rechterlijke toetsing zich uitstrekt tot alle handelingen van de Unie, ongeacht of zij al dan niet zijn vastgesteld op basis van een norm van internationaal recht, en geldt voor zowel de formele wettigheid van die handelingen als de materiële wettigheid ervan uit het oogpunt van de door het Unierecht beschermde grondrechten. Op grond van dat principiële standpunt heeft het Hof de stelling van het Gerecht verworpen dat de litigieuze verordening „vrijgesteld [diende te] zijn van iedere vorm van rechterlijke wettigheidscontrole, behalve voor wat de verenigbaarheid ervan met de regels van het jus cogens betreft". [24]

60. Gesteld dat de vermelding van het Hof van een toetsing die „in beginsel volledig" is dus een aanwijzing is voor de omvang van de rechterlijke toetsing die het wenst te verrichten van de litigieuze verordening, lijkt het mij overdreven te stellen dat het Hof zich met die woordkeuze duidelijk heeft uitgesproken over de intensiteit van die toetsing. Het Hof heeft in zijn arrest Kadi nergens een uitdrukkelijk standpunt ingenomen voor een volledige toetsing van de gegrondheid van de plaatsing van Kadi op de lijst die zou nopen tot een grondig onderzoek van het bewijs en de informatie waarop het sanctiecomité zich heeft gebaseerd.

61. Uit de uitdrukking „in beginsel volledig" en, meer bepaald, uit de plaats waar het Hof de woorden „in beginsel" heeft gebruikt, lijkt mij juist een uitlegging te volgen die tegenovergesteld is aan die van het Gerecht. Had het Hof de idee willen uitdrukken dat zijn toetsing wat de intensiteit ervan betreft zonder uitzondering volledig moet zijn, dan ware het zinloos de woorden „in beginsel" te gebruiken. Had het willen benadrukken dat het dit tot een absoluut beginsel wou verheffen, dan had het de uitdrukking „principieel volledig" moeten gebruiken. In werkelijkheid heeft het Hof duidelijk en beknopt, in drie woorden, de idee uitgedrukt dat de toetsing waarvan het uitgaat, ongeacht de omvang, slechts in beginsel volledig is zodat uitzonderingen mogelijk zijn. Een gebied waar een uitzondering zeker op zijn plaats is, is, om de eerder aangehaalde redenen, dat van de strijd tegen het terrorisme, waar preventie deel van uitmaakt, in het bijzonder vanuit het oogpunt van de wereldwijde coördinatie ervan.

62. Het Hof heeft weliswaar duidelijk het beginsel aanvaard dat de materiële wettigheid van handelingen van de Unie die beogen uitvoering te geven aan krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resoluties van de Veiligheidsraad moet worden getoetst, maar heeft deze toetsing niet concreet ingevuld. In dat verband betekent, anders dan het Gerecht stelt in punt 133 van het bestreden arrest, de aanwijzing van het Hof in punt 336 van zijn

22 — Punt 135 van het bestreden arrest.

23 — Arrest Kadi van het Hof (punt 326). Het Hof spreekt ook in punt 330 van zijn arrest van de vereiste om in beginsel volledig te toetsen („examen" in het Frans).

24 — Ibidem (punt 327).

arrest Kadi dat de rechterlijke toetsing met name moet zien op de wettigheid van de gronden waarop de bestreden handeling van de Unie is gebaseerd, niet dat het de geldigheid van die handeling volledig toetst op basis van het bewijs tot staving van de in aanmerking genomen feitelijke en juridische gronden.

63. Voorts heeft het Gerecht in de punten 138 tot en met 147 van het bestreden arrest volgens mij ten onrechte gesteld dat het Hof in zijn arrest Kadi „de maatstaf en de intensiteit van de toetsing door het Gerecht in de zaak OMPI heeft goedgekeurd en bekrachtigd". In dat verband zij vastgesteld dat het arrest Kadi van het Hof geen enkele verwijzing naar dat arrest bevat. Bovendien lijkt de analyse van het Gerecht dat de criteria voor rechterlijke toetsing in beide takken van procedures voor maatregelen tot bevriezing van middelen moeten worden geharmoniseerd tegenstrijdig met zijn eigen vaststelling dat er „duidelijke verschillen [bestaan] tussen de twee gemeenschapsregelingen die voor de bevriezing van tegoeden worden ingezet" [25].

64. Daarnaast meen ik, ten gronde, dat het alleen al wegens de verschillende aard van de twee regelingen voor de bevriezing van middelen niet opportuun is om in het kader van de regeling van de door het sanctiecomité vastgestelde plaatsingen de toetsingsmaatstaf over te nemen die het Gerecht heeft vastgesteld in het arrest OMPI. Ik breng in herinnering dat uit die rechtspraak [26] voortvloeit dat hoewel het Gerecht aanvaardt dat de bevoegde instelling van de Unie een ruime beoordelingsmarge heeft, „dit echter niet [betekent] dat het Gerecht de uitlegging die deze instelling aan de relevante informatie geeft, niet mag toetsen". Volgens het Gerecht dient de Unierechter „[...] immers niet alleen de materiële juistheid van het aangevoerde bewijsel en de betrouwbaarheid en samenhang daarvan te controleren, [maar] moet [hij] ook nagaan of dit bewijs alle relevante feiten omvat die voor de beoordeling van de toestand in aanmerking dienen te worden genomen, en of het de daaruit getrokken conclusies kan dragen". Het Gerecht preciseert echter dat „[i]n het kader van deze toetsing [...] het Gerecht zijn beoordeling van de opportuniteit [...] niet in de plaats [mag] stellen van de beoordeling door de bevoegde gemeenschapsinstelling".

65. De toetsingsmaatstaf die het Gerecht daar heeft ontwikkeld, houdt in dat „de rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van een communautair besluit tot bevriezing van tegoeden zich uitstrekt tot de beoordeling van de ter rechtvaardiging van dat besluit aangevoerde feiten en omstandigheden, alsmede van het bewijs en de informatie waarop die beoordeling is gebaseerd" [27].

66. Hoewel ik hier niet wil ingaan op de relevantie van een dergelijke toetsingsmaatstaf in het kader van de regeling van autonome lijsten van bevriezing van middelen, lijkt het mij verre van vanzelfsprekend om op het gebied van de strijd tegen het terrorisme de rechtspraak toe te passen waarin complexe economische beoordelingen kunnen leiden tot een relatief doorgedreven toetsing door de Unierechter. [28] Moeten de analyses en de bronnen van de inlichtingendiensten aan de Unierechter worden overgelegd? Bovendien wordt met een dergelijke maatstaf uit het oog verloren dat de plaatsing op een autonome lijst grotendeels afhangt van een beoordeling door de bevoegde nationale autoriteiten of er betrouwbare en voldoende bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen bestaan dat de persoon in kwestie betrokken is bij terroristische activiteiten. [29] Derhalve rijst de vraag

25 — Zie punt 185 van het bestreden arrest.

26 — Zie punt 142 van het bestreden arrest.

27 — Zie punt 143 van het bestreden arrest.

28 — Zie in dat verband de verwijzing van het Gerecht in punt 142 van het bestreden arrest naar het arrest van het Hof van 22 november 2007, Spanje/Lenzing (C-525/04 P, Jurispr. blz. I-9947, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Krachtens die rechtspraak sluit het bestaan van een beoordelingsmarge op economisch vlak „een grondig toezicht in rechte en in feite" niet uit. Zie arrest van 8 december 2011, Chalkor/Commissie (C-386/10 P, Jurispr. blz. I-13085, punten 54 en 62). Zie ook arrest van 24 januari 2013, Frucona Košice/Commissie (C-73/11 P, punten 75 en 76).

29 — Zie arrest van 15 november 2012, Al-Aqsa/Raad en Nederland/Al-Aqsa (C-539/10 P en C-550/10 P, punt 69).

of in een stelsel dat grotendeels berust op het vertrouwen dat de instellingen van de Unie stellen in de beoordeling door de bevoegde nationale autoriteiten of de bewijzen of de aanwijzingen die een maatregel tot bevriezing van middelen moeten staven, serieus zijn, een volledige toetsing van dat bewijs door de Unierechter wel gepast is.

67. In elk geval verzetten inzake de uitvoering van de door het sanctiecomité vastgestelde beperkende maatregelen meerdere redenen zich ertegen dat een rechterlijke toetsing plaatsvindt die zo doorgedreven is als die van het Gerecht in het bestreden arrest onder verwijzing naar zijn arrest OMPI. Die redenen betreffen de preventieve aard van de betrokken maatregelen, de internationale context waarin de litigieuze verordening past, de noodzakelijke verzoening van de eisen van de strijd tegen het terrorisme met die van de bescherming van de grondrechten, het politieke karakter van de beoordelingen door het sanctiecomité om over te gaan tot plaatsing van een persoon of entiteit op de lijst, en de verbeteringen van de procedure voor die instantie de laatste jaren en in het bijzonder sinds het arrest Kadi van het Hof. Ik zal deze redenen achtereenvolgens onderzoeken.

68. In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat volgens vaste en nog recente rechtspraak van het Hof de maatregelen tot bevriezing van tegoeden conservatoire maatregelen vormen die er niet toe strekken de betrokkenen hun eigendom te ontnemen.[30] De fondsen worden dus bevroren bij wijze van conservatoire maatregel, maar worden niet verbeurdverklaard. Die maatregelen vormen geen strafrechtelijke sancties en houden overigens ook geen beschuldiging van dien aard in.[31] Zij beogen te voorkomen dat nieuwe terroristische daden worden gepleegd en de belangrijke gevolgen die deze kunnen hebben voor de aangewezen personen en entiteiten behoren tot het wezen van deze preventiefunctie. De financiering van terrorisme geschiedt via dermate duistere, gecompliceerde en verborgen circuits, dat de preventie ervan actie veronderstelt die geruime tijd vóór, in de periferie van, de concrete criminele activiteit wordt ondernomen. De preventie moet immers beogen een geheel van netwerken stil te leggen, met alles wat die term inhoudt. Het bestaan van dergelijke beperkende maatregelen heeft dus een afschrikkend effect voor eventuele geldschieters, die weten dat zij zich blootstellen aan zeer ernstige gevolgen indien zij steun verlenen aan terroristische organisaties. Zelfs al gaat het om een maatregel van langere duur (waarom zou de preventie trouwens korter moeten zijn dan de bedreiging?), van belang is dat de maatregel en de duur ervan kunnen worden onderworpen aan een rechterlijke toetsing die, nogmaals, is aangepast aan de bijzondere aard van de maatregel. Bovendien zij opgemerkt dat dit soort maatregelen beperkt kan zijn in de tijd, zoals trouwens het geval van Kadi aantoont. Daaruit volgt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, door in de punten 148 tot en met 151 van het bestreden arrest de preventieve aard van de maatregelen tot bevriezing van de tegoeden opnieuw ter discussie te stellen en een volledige rechterlijke toetsing van die maatregelen te verdedigen.

69. In de tweede plaats heeft het Hof in zijn arrest Kadi in herinnering gebracht dat „de bevoegdheden van de [Unie] in overeenstemming met het volkenrecht moeten worden uitgeoefend”[32]. Het heeft gepreciseerd dat „[d]e verplichting tot nakoming van de in het kader van de Verenigde Naties onderschreven verbintenissen geldt [...] op het gebied van de handhaving van de internationale vrede en veiligheid, wanneer de [Unie] [...] maatregelen neemt ter uitvoering van de krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resoluties van de Veiligheidsraad”[33]. Het Hof heeft ook benadrukt dat „[b]ij de uitoefening van deze bevoegdheid [...] de [Unie] [...] bijzonder belang [moet] hechten aan het feit dat, wanneer de Veiligheidsraad resoluties vaststelt uit hoofde van hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties, hij hiermee overeenkomstig artikel 24 van dit Handvest zijn voornaamste taak als internationaal orgaan vervult, die erin bestaat op mondiaal niveau de vrede en de veiligheid te handhaven, welke taak in het kader van dit hoofdstuk VII de bevoegdheid omvat om te bepalen wat een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid vormt

30 — Arrest Al-Aqsa/Raad en Nederland/Al-Aqsa, reeds aangehaald (punt 120).

31 — Zie in die zin arrest van het Gerecht van 2 september 2009, El Morabit/Raad (T-37/07 en T-323/07, punt 43).

32 — Punt 291 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

33 — Punt 293.

en om de noodzakelijke maatregelen voor de handhaving of het herstel daarvan te nemen”[34]. Tot slot heeft het Hof aangegeven dat bij de uitwerking van de maatregelen die uitvoering geven aan een krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resolutie van de Veiligheidsraad, de Unie verplicht is „naar behoren rekening [te houden] met de formulering en de doelstellingen van de betrokken resolutie en met de uit het Handvest van de Verenigde Naties voortvloeiende relevante verplichtingen die verband houden met deze uitvoering”[35].

70. Die overwegingen zijn weliswaar niet van dien aard dat de Unierechter niet de wettigheid mag toetsen van een handeling van de Unie die uitvoering geeft aan een resolutie van de Veiligheidsraad, zoals het Hof heeft geoordeeld in punt 299 van zijn arrest Kadi, maar zij bieden volgens mij wel steun voor een aanpassing van de verrichte rechterlijke toetsing aan de internationale context waarin het optreden van de Unie moet worden geplaatst.

71. Die context wordt hier gekenmerkt door de primaire verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad om de internationale vrede en veiligheid te bewaren, wat in beginsel de instellingen en de rechter van de Unie verhindert hun eigen oordeel in de plaats te stellen wat de gegrondheid betreft van de binnen die instantie vastgestelde beperkende maatregelen. Een volledige rechterlijke toetsing, zoals die welke het Gerecht voorstaat in het bestreden arrest, kan niet worden uitgeoefend zonder inbreuk te maken op de prerogatieven van de Veiligheidsraad om te bepalen wat een bedreiging vormt voor de internationale vrede en veiligheid en welke maatregelen nodig zijn om die bedreiging weg te nemen. Aangezien het aan het sanctiecomité staat om een persoon of entiteit op de lijst te plaatsen, moet de rechterlijke toetsing in de Unie binnen de beperkte beoordelingsmarge van de instellingen van de Unie blijven. Het komt er met andere woorden op aan om de primaire verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad in het betrokken domein niet helemaal uit te hollen en van de Unie geen instantie voor hoger beroep of heronderzoek van de beslissingen van het sanctiecomité te maken.

72. Een aantal bepalingen van het VEU en VWEU pleiten eveneens voor een beperkte rechterlijke toetsing in een dergelijke context.

73. Zo bepaalt artikel 3, lid 5, VEU dat „[de Unie bijdraagt] tot de vrede, de veiligheid, [...] de bescherming van de mensenrechten [...] alsook tot de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht, met inbegrip van de inachtneming van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties”. Voorts berust volgens artikel 21, lid 1, VEU het internationale optreden van de Unie met name op „de naleving van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en het internationaal recht”. Krachtens die bepaling bevordert de Unie ook „[...] multilaterale oplossingen voor gemeenschappelijke problemen, met name in het kader van de Verenigde Naties”. Ik verwijs ook naar artikel 21, lid 2, sub c, VEU dat bepaalt dat de Unie zich beijvert voor een hoge mate van samenwerking op alle gebieden van de internationale betrekkingen met als doelstelling „handhaving van de vrede, voorkoming van conflicten en versterking van de internationale veiligheid, overeenkomstig de doelstellingen en de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties [...]”. Tot slot voegt Verklaring nr. 13 daaraan toe dat „[de Conferentie] benadrukt dat de Europese Unie en haar lidstaten gebonden blijven door de bepalingen van het Handvest van de Verenigde Naties, in het bijzonder de bepaling dat de Veiligheidsraad en zijn leden de primaire verantwoordelijkheid dragen voor het handhaven van de internationale vrede en veiligheid”[36].

74. Die bepalingen vormen de grondslag voor een optreden van de Unie binnen het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid in overeenstemming met het optreden van de Verenigde Naties.

34 — Punt 294.

35 — Punt 296.

36 — Verklaring gehecht aan de slotakte van de intergouvernementele conferentie die het Verdrag van Lissabon heeft aangenomen.

75. Bij de bepaling van de omvang en de intensiteit van zijn toetsing, moet het Hof rekening houden met de oorsprong en de context van de handeling van de Unie die het toetst. In casu kan het Hof niet voorbijgaan aan de omstandigheid dat de plaatsing op de lijst is beslist volgens een gecentraliseerde en universele procedure op het niveau van de Verenigde Naties of dat een dergelijke beslissing berust op een samenvatting van redenen die is opgesteld door het sanctiecomité op basis van informatie die of bewijs dat aan hem – meestal vertrouwelijk – is meegedeeld door de staat of staten die om plaatsing op de lijst hebben verzocht, en waarover de instellingen van de Unie niet worden geacht te beschikken.

76. Gelet op het bovenstaande is volgens mij de meest doeltreffende manier om de doelstelling van de terrorismebestrijding te verzoenen met een optimale bescherming van de grondrechten van de op de lijst geplaatste personen, om in de geest van de eerder aangehaalde verdragsbepalingen de samenwerking tussen de Unie en de Verenigde Naties in het betrokken domein te bevorderen. In dat verband bepaalt artikel 220, lid 1, VWEU dat „[d]e Unie [...] iedere dienstige samenwerking tot stand [brengt] met de organen en de gespecialiseerde organisaties van de Verenigde Naties [...]". Daaruit volgt dat de bevestiging van de autonomie van de rechtsorde van de Unie, die in het arrest Kadi van het Hof de rechtvaardiging heeft gevormd voor de weigering van het Hof om immuniteit van jurisdictie toe te kennen aan de handelingen van de Unie die uitvoering geven aan beslissingen van het sanctiecomité, in mijn ogen niet in tegenspraak is met de ontwikkeling van een nauwere samenwerking met die instelling. Ik wijs er overigens op dat het Hof in zijn arrest van 19 juli 2012, Parlement/Raad [37], heeft geoordeeld dat bij gemeenschappelijk standpunt 2002/402, verordening nr. 881/2002 en verordening nr. 1286/2009 [38] „een systeem van wisselwerking tussen het sanctiecomité en de Unie" [39] is ingesteld.

77. In de derde plaats heeft het Hof in zijn arrest Kadi benadrukt dat „dwingende overwegingen in verband met de veiligheid of de internationale betrekkingen van de [Unie] en haar lidstaten zich ertegen [kunnen] verzetten dat bepaalde gegevens aan de belanghebbenden worden meegedeeld" [40], waaraan het de gevolgtrekking heeft verbonden dat de Unierechter moet deelnemen aan de noodzakelijke verzoening van de strijd tegen het terrorisme met de bescherming van de grondrechten. Het staat dus aan deze rechter „om bij de uitoefening van zijn rechterlijke controle zodanige technieken te hanteren dat het gerechtvaardigde verlangen naar zekerheid omtrent de aard en de bronnen van de informatie die bij de vaststelling van de betrokken handeling in aanmerking is genomen, kan worden verzoend met de noodzaak om de justitiabele voldoende procedurele bescherming te bieden" [41]. Een van die technieken bestaat er voor de Unierechter volgens mij in om de intensiteit van zijn toetsing aan te passen naargelang de omstandigheden waarin de betwiste handeling van de Unie wordt vastgesteld.

78. In de vierde plaats berust, zoals de Commissie en de interveniërende regeringen in eerste aanleg hebben benadrukt, de bevoegdheid om vast te stellen of een persoon banden heeft met Al-Qa'ida en de bevriezing van zijn middelen derhalve noodzakelijk is om te voorkomen dat hij terroristische daden financiert of voorbereidt, bij de Veiligheidsraad, en is er nauwelijks een belangrijker en complexer beleidsgebied denkbaar, waar beoordelingen moeten gebeuren die de bescherming van de internationale veiligheid betreffen.

37 — C-130/10.

38 — Verordening van de Raad van 22 december 2009 tot wijziging van verordening (EG) nr. 881/2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, het Al-Qa'ida-netwerk en de Taliban (PB L 346, blz. 42).

39 — Punt 71 van het arrest Parlement/Raad, reeds aangehaald.

40 — Punt 342.

41 — Punt 344.

79. De lijsten van bevriezing van middelen maken deel uit van een beleid ter preventie van de internationale terroristische dreiging. De doelstelling van de maatregelen tot bevriezing van de middelen van de betrokken personen „[is] erin [...] gelegen te verhinderen dat deze personen toegang hebben tot economische of financiële middelen, ongeacht de aard ervan, die zij zouden kunnen gebruiken voor het ondersteunen van terroristische activiteiten” [42].

80. Wat de door het sanctiecomité vastgestelde lijst betreft, steunt de plaatsing daarop weliswaar op aanwijzingen waaruit blijkt hoe het gedrag van een persoon of entiteit een verband met een terroristische organisatie vertoont en dus een bedreiging vormt van de internationale vrede en veiligheid, maar heeft zij ook en meer in het algemeen te maken met strategische en geopolitieke overwegingen. In dat opzicht moet de keuze van de op de lijst geplaatste personen aangepast zijn aan de evolutie van de dreiging en vertaalt zij de wil om een bepaalde terroristische organisatie te bestrijden in een bepaalde regio van de wereld. [43] De plaatsingen op de lijst maken dus deel uit van een politiek proces dat ruimer is dan het individuele geval. Ondanks het feit dat deze regeling inzake bevriezing van middelen op bepaalde doelgroepen is gericht waardoor zij een persoonlijke dimensie krijgt, is zij in de eerste plaats een middel om terroristische organisaties te bestrijden, deze te verzwakken en zelfs uit te schakelen. De politieke dimensie van dit proces, waaraan de Unie heeft besloten deel te nemen, noopt volgens mij de Unierechter tot omzichtigheid bij zijn rechterlijke toetsing, dat wil zeggen dat hij in beginsel zijn eigen oordeel niet in de plaats stelt van dat van de bevoegde politieke autoriteiten.

81. In de vijfde plaats bieden ook de verbeteringen van de procedure voor het sanctiecomité sinds 2008 steun voor een beperkte toetsing van de materiële wettigheid van de litigieuze verordening door de Unierechter. Of in het kader van de onderhavige hogere voorzieningen enkel wordt gekeken naar de evoluties die dateren van vóór de litigieuze verordening dan wel ook deze van daarna worden onderzocht, vaststaat dat de Verenigde Naties stappen hebben ondernomen ter verbetering van de procedures voor plaatsing en schrapping uit het oogpunt van billijkheid en eerbiediging van het recht van verdediging, met de vaststelling door de Veiligheidsraad van resoluties 1822 (2008) van 30 juni 2008, 1904 (2009) van 17 december 2009 en 1989 (2011) van 17 juni 2011.

82. Dit proces toont aan dat binnen de Verenigde Naties het besef is gegroeid dat ondanks de eisen van vertrouwelijkheid de procedures van plaatsing en schrapping moeten verlopen op basis van een toereikend niveau van informatie, dat de mededeling van deze informatie aan de betrokkene moet worden aangemoedigd en dat de uiteenzetting van de redenen voldoende moet zijn gemotiveerd. De ombudspersoon, die zijn taken volledig onafhankelijk en onpartijdig uitoefent, speelt in dat verband een belangrijke rol. Hij verzamelt bij de betrokken staten de informatie die naar zijn mening nodig is, vat op basis daarvan een dialoog aan met de verzoeker en doet het sanctiecomité vervolgens voorstellen over de noodzaak om een persoon of entiteit op de lijst te handhaven. In het kader van de procedure van schrapping baseert dat comité zijn beslissingen dus op een onafhankelijke en onpartijdige evaluatie van de noodzaak om de betrokkenen op de lijst te handhaven. Het grondige onderzoek door de ombudspersoon verlangt dat de handhaving van een naam op de lijst degelijk wordt gemotiveerd, dat wil zeggen dat voldoende informatie voorhanden is die een „redelijke en geloofwaardige” grond oplevert voor een plaatsing op de lijst. [44] Gezien de belangrijke rol van de ombudspersoon in de beslissingen van het sanctiecomité, kan de procedure voor dat comité volgens mij niet worden gekwalificeerd als een louter diplomatieke procedure tussen staten. Daarnaast zij opgemerkt dat het periodiek heronderzoek van de lijst met name kan verzekeren dat de gegevens

42 — Arrest van 29 april 2010, M e.a. (C-340/08, Jurispr. blz. I-3913, punt 54). Zie ook in die zin arrest Al-Aqsa/Raad en Nederland/Al-Aqsa, reeds aangehaald (punt 67).

43 — De gehele herziening van de lijst die is voorgeschreven door resolutie 1822 (2008) van 30 juni 2008 toont aan dat de Veiligheidsraad erover waakt dat de actie die hij onderneemt om het terrorisme te bestrijden is aangepast aan de evolutie van de dreiging.

44 — Zie 12e verslag van het team analytische ondersteuning en sanctiebewaking, ingediend krachtens resolutie 1989 (2011) betreffende Al-Qa’ida en de daarmee verbonden personen en entiteiten (punt 31).

regelmatig worden bijgewerkt en de uiteenzetting van de redenen indien nodig wordt aangevuld. De verbeteringen van de procedure voor het sanctiecomité dragen er dus toe bij te verzekeren dat de plaatsingen op de lijst berusten op voldoende ernstige gegevens en dat zij voortdurend worden geëvalueerd.

83. Zoals de ombudspersoon erkent [45], heeft het arrest Kadi van het Hof geleid tot de oprichting van het bureau van de ombudspersoon, waardoor de kwaliteit van de lijst gevoelig is verbeterd. Het zou paradoxaal zijn als het Hof geen rekening zou houden met de verbeteringen waartoe het zelf rechtstreeks aanleiding heeft gegeven, ook al is het bureau van de ombudspersoon geen rechterlijke instantie.

84. De ombudspersoon heeft ertoe bijgedragen dat de staten meer informatie toezenden aan het sanctiecomité, wat garandeert dat de beslissingen worden gebaseerd op stevigere gronden. Het is maar dankzij een dergelijke dialoog dat de lijst bijgewerkt blijft en internationale steun blijft genieten. Die dynamiek zou kunnen worden afgeremd als het sanctiecomité de facto werd verplicht om, zoals de oplossing van het Gerecht in het bestreden arrest impliceert, aan de instellingen van de Unie de bewijzen en de informatie mee te delen die de staten, niet zonder moeilijkheden, bereid zijn geweest hem te verstrekken. Die staten zouden in de toekomst minder geneigd kunnen zijn het sanctiecomité vertrouwelijke informatie mee te delen, wat de kwaliteit en de billijkheid van de procedures van plaatsing en schrapping negatief zou beïnvloeden. Te belangrijke regionale en nationale behoeftes zouden in werkelijkheid contraproductief kunnen blijken om de strijd tegen het terrorisme te verzoenen met de bescherming van de grondrechten van de op de lijst geplaatste personen.

85. Ik meen dat een doeltreffende mondiale strijd tegen het terrorisme vraagt om vertrouwen en samenwerking tussen de internationale, regionale en nationale instellingen die eraan deelnemen, veeleer dan om wantrouwen. Het wederzijdse vertrouwen dat de boventoon moet voeren tussen de Unie en de Verenigde Naties vindt zijn rechtvaardiging in de omstandigheid dat die twee organisaties dezelfde waarden op het vlak van de eerbiediging van de grondrechten delen.

86. Dit betekent niet dat de beslissingen van het sanctiecomité boven elke discussie verheven zijn, dat zij kritiekloos automatisch moeten worden toegepast zelfs indien een kennelijke beoordelingsfout aan het licht komt bij de uitvoering ervan. Echter, zodra in de procedures van plaatsing en schrapping bij het sanctiecomité de gegrondheid van de plaatsingen en de noodzaak om deze te handhaven grondig kunnen worden onderzocht, is er voor de Unierechter geen reden om een niveau van toetsing te hanteren dat de instellingen van de Unie verplicht stelselmatig en volledig de gegrondheid van de beslissingen van het sanctiecomité te onderzoeken op basis van het bewijs of de informatie waarover die instantie beschikt, alvorens zij uitvoering geven aan die beslissingen. De verbeteringen van de procedure van plaatsing en schrapping strekken er immers toe het vertrouwen te versterken dat de instellingen en de Unierechter mogen stellen in de beslissingen van het sanctiecomité.

87. Gelet op het bovenstaande, bevatten de procedures van plaatsing en schrapping bij het sanctiecomité naar mijn mening voldoende waarborgen opdat de instellingen van de Unie ervan uit mogen gaan dat de beslissingen van die instantie gegrond zijn. Op grond van de verbeteringen van de procedure binnen de Verenigde Naties mag in het bijzonder worden verondersteld dat de voor een plaatsing aangevoerde redenen voldoende zijn gestaafd door bewijs en informatie. De Unierechter hoeft dus de gegrondheid van de plaatsing niet volledig te toetsen aan de hand van het bewijs en de informatie waarop de beoordelingen van het sanctiecomité zijn gebaseerd.

45 — Conferentie van Mexico van 24 juni 2011, bijlage I bij de memorie van dupliek van de Franse Republiek.

88. Dat vermoeden van gegrondheid kan evenwel ter discussie worden gesteld naar aanleiding van de procedure van uitvoering binnen de Unie, in de loop waarvan de op de lijst geplaatste persoon nieuw bewijs of nieuwe informatie zou kunnen aanvoeren. In dat verband spreekt het voor zich dat hoe transparanter de procedure binnen de Verenigde Naties is en hoe meer zij is gebaseerd op een toereikende hoeveelheid informatie die voldoende ernstig is, des te minder de uitvoerende regionale en nationale instellingen geneigd zullen zijn de beoordelingen van het sanctiecomité in twijfel te trekken.

89. Wanneer de instellingen van de Unie een uitvoeringsprocedure hanteren die het recht van verdediging ten volle eerbiedigt, kunnen zij er juist over waken dat ondanks het aan de evaluatie door het sanctiecomité verbonden vermoeden van gegrondheid een plaatsing op de lijst in de Unie niet berust op een uiteenzetting van de redenen die kennelijk ontoereikend of onjuist blijkt te zijn. Daarom moet de uitvoeringsprocedure de op de lijst geplaatste personen en entiteiten in staat stellen de uiteenzetting van de redenen te betwisten door in voorkomend geval nieuw bewijs en nieuwe informatie aan te voeren.

90. Het is bijgevolg essentieel dat de Unierechter strikt toetst hoe de Commissie de uitvoeringsprocedure heeft gevoerd. De toetsing van de materiële wettigheid van de litigieuze handeling van de Unie mag daarentegen enkel een controle op eventuele kennelijke beoordelingsfouten inhouden. Ik zal nu meer in detail uiteenzetten welke volgens mij de omvang en intensiteit dienen te zijn van de toetsing door de Unierechter van de handelingen van de Unie die uitvoering geven aan beslissingen van het sanctiecomité.

B – *Voorgestelde toepasselijke toetsingsmaatstaf*

91. Bepalen wat de omvang en de intensiteit van die toetsing is, komt neer op drie vragen: aan welke referentienormen wordt getoetst? Wat toetst de rechter? Hoe verricht hij zijn toetsing?

92. Het antwoord op de eerste twee vragen volgt uit het arrest Kadi van het Hof. De Unierechter kan worden verzocht de wettigheid te toetsen van handelingen van de Unie die uitvoering geven aan beslissingen van het sanctiecomité, aan het hele Unierecht en in het bijzonder aan de binnen de rechtsorde van de Unie beschermde grondrechten. Voorts kan de rechterlijke toetsing zowel betrekking hebben op de formele wettigheid van de bestreden handeling als op de materiële wettigheid ervan. De omvang van de rechterlijke toetsing is dus bijzonder groot, zodat deze kan worden beschouwd als „volledig”.

93. Het antwoord op de derde vraag vergt een onderzoek naar de intensiteit van de rechterlijke toetsing.

94. Zoals blijkt uit het voorgaande, deel ik niet de zienswijze van het Gerecht dat een minder intense rechterlijke toetsing moet worden gelijkgesteld met het achterwege blijven van toetsing. De Unierechter heeft zijn toetsing steeds aangepast naargelang het soort procedure dat bij hem aanhangig was, de context waarin de bestreden handeling is te zien en de aard van de beoordelingen die daaraan ten grondslag liggen, of deze bijvoorbeeld ingewikkeld zijn of politiek van aard. [46]

95. De hierboven beschreven specifieke context waarin de litigieuze verordening is vastgesteld, rechtvaardigt volgens mij dat de aspecten betreffende de formele wettigheid ervan worden onderworpen aan een normale toetsing, terwijl die betreffende de materiële wettigheid van die verordening beperkt moeten worden getoetst.

46 — Zie voor een grondige analyse van de omstandigheden op grond waarvan de Unierechter zijn rechterlijke toetsing aanpast: A. Bouveresse, *Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire*, Bruylant, 2010, blz. 309 e.v.

1. Normale toetsing van de formele wettigheid van de litigieuze verordening

96. Naar aanleiding van het arrest Kadi van het Hof heeft een auteur opgemerkt dat wanneer procedurele rechten worden ingeroepen, vaak ook indirect materiële rechten worden beschermd.[47] Anderen hebben gesteld dat wanneer geen redenen zijn meegedeeld, zoals in de zaak Kadi I, wordt vermoed dat deze ontoereikend of overdreven zijn, wat een grond oplevert voor de nietigverklaring van de handeling.[48] Die twee opmerkingen benadrukken terecht het belang van de rechterlijke toetsing van de formele en procedurele aspecten van de bestreden handeling.

97. Wanneer de Unierechter verzekert dat strikt wordt getoetst of de substantiële vormvereisten zijn geëerbiedigd en of sprake is van een procedure in overeenstemming met het recht van verdediging, kan hij met meer omzichtigheid de materiële wettigheid van de bestreden handeling toetsen. Het betreft hier de klassieke dialectische verhouding tussen de toetsing van de formele wettigheid en die van de materiële wettigheid. Tegenover de erkenning van een beoordelingsvrijheid uit hoofde van de bevoegde politieke autoriteiten en de daaruit volgende beperkte toetsing van de materiële wettigheid, staat dat de Unierechter strengere formele en procedurele eisen stelt voor de vaststelling van de handeling.[49] De procedurele en formele regels strekken ertoe de materiële wettigheid van de handeling te garanderen, de controle ervan mogelijk te maken en, verder, de auteur van de handeling in staat te stellen de doelmatigheid ervan beter te beoordelen. Door de procedurele en formele vereisten strenger te maken, beoogt de rechter dus het vermoeden van materiële wettigheid en doelmatigheid van de betwiste maatregel te versterken.[50] Op die manier garanderen de strenge eisen die de rechter op procedureel vlak stelt dat, zelfs als hij een houding van „self-restraint" aanneemt ten aanzien van de gegrondheid van de plaatsing op de lijst, de bescherming van de grondrechten naar behoren wordt verzoend met de strijd tegen het terrorisme.

98. Wat de bestreden handeling betreft, moet de Unierechter zorgvuldig toetsen of deze is vastgesteld in het kader van een procedure die het recht van verdediging eerbiedigt. Hij moet in het bijzonder nagaan of de redenen van de plaatsing op de lijst aan de betrokkene zijn meegedeeld, of die redenen hem voldoende in staat stellen zich naar behoren te verdedigen, of hij de Commissie in kennis heeft kunnen stellen van zijn opmerkingen en of deze daarmee voldoende rekening heeft gehouden.

99. Aangaande de beoordeling of de redenen die zijn meegedeeld aan de op de lijst geplaatste persoon volstaan, zij verwezen naar de vaste rechtspraak van het Hof inzake de motiveringsplicht van handelingen van de Unie.[51] In wezen moet de uiteenzetting van de redenen de betrokkene in staat te stellen om kennis te nemen van de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregelen en de bevoegde rechter om zijn toezicht uit te oefenen. De uiteenzetting van de redenen moet specifiek en concreet aangeven waarom de bevoegde autoriteit van oordeel was dat de betrokkene een beperkende maatregel moest worden opgelegd, zodat die laatste op grond van die uiteenzetting kan begrijpen wat hem wordt verweten en zich daadwerkelijk kan verdedigen door de aangevoerde redenen te betwisten.

100. De vereiste motivering varieert naargelang de aard van de betrokken handeling en de context waarin deze is vastgesteld. Dit vereiste moet worden beoordeeld in het licht van de omstandigheden van het geval, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de inhoud van de handeling, de aard van de aangevoerde redenen en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt, bij een toelichting kunnen hebben. Het

47 — J.-P. Jacqué, „Conclusions", *Le droit à un procès équitable au sens du droit de l'Union européenne*, Anthemis, 2012, blz. 325.

48 — H. Labayle en R. Mehdi, „Le contrôle juridictionnel de la lutte contre le terrorisme: Les black lists de l'Union dans le prétoire de la Cour de justice", *Revue trimestrielle de droit européen*, 2009, blz. 259.

49 — D. Ritleng, „Le juge communautaire de la légalité et le pouvoir discrétionnaire des institutions communautaires", *AJDA*, 1999, blz. 645. Dat dialectische verband heeft het Hof met name uiteengezet in zijn arrest van 21 november 1991, Technische Universität München (C-269/90, Jurispr. blz. I-5469, punt 14).

50 — Zie D. Ritleng, in *Contentieux de l'Union européenne*, 1, Annulation, Exception d'illégalité, Lamy, 2011, blz. 218.

51 — Zie met name arrest Al-Aqsa/Raad en Nederland/Al-Aqsa, reeds aangehaald (punten 138 e.v.), en arrest van 15 november 2012, Raad/Bamba (C-417/11 P, punten 49 e.v.).

is niet noodzakelijk dat alle relevante gegevens, feitelijk of rechtens, in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of een handeling toereikend is gemotiveerd, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen. [52]

101. De betrokkene moet met andere woorden in staat worden gesteld op basis van de uiteenzetting van de redenen de gegrondheid van de litigieuze handeling te betwisten. Hij moet in het bijzonder de juistheid van de vermelde feiten kunnen betwisten, de juridische kwalificatie ervan en, ruimer, de inhoud van die handeling met name in het licht van het evenredigheidsbeginsel.

102. Naast de mededeling van een toereikende uiteenzetting van de redenen moet de Unierechter ook nagaan of de betrokken persoon zijn opmerkingen heeft kunnen indienen bij de Commissie en of deze daarmee voldoende rekening heeft gehouden. In dat verband is het van belang dat de Commissie nauwgezet de opmerkingen en de nieuwe gegevens onderzoekt die de betrokkene eventueel heeft aangevoerd.

103. Daarentegen gaat in de context waarin de litigieuze verordening is vastgesteld de eis van een procedure waarin het recht van verdediging wordt geëerbiedigd niet zo ver dat de instellingen van de Unie bij het sanctiecomité alle informatie en al het bewijs moeten verzamelen waarover dit beschikt en dat vervolgens moeten verstrekken aan de op de lijst geplaatste persoon om hem de gelegenheid te geven zijn opmerkingen over de gegrondheid van die gegevens te maken.

104. Een dergelijke mededeling van bewijs is des te minder gerechtvaardigd nu de Unierechter naar mijn mening de intensiteit van zijn toetsing van de materiële wettigheid van de litigieuze verordening moet beperken.

2. Beperkte toetsing van de materiële wettigheid van de litigieuze verordening

105. Terwijl de Unierechter, zoals uiteengezet, streng moet toetsen of de uiteenzetting van de redenen toereikend is, mag hij de gegrondheid van de motivering slechts beperkt toetsen. In het bijzonder komt het hem niet toe, aangezien het aan het sanctiecomité staat te oordelen of een plaatsing opportuun is, het bewijs van de gestelde gedraging te onderzoeken.

106. Voor de verschillende componenten van de materiële wettigheid van een handeling van de Unie die uitvoering geeft aan beslissingen van het sanctiecomité dient volgens mij dus enkel te worden nagegaan of sprake is van een kennelijke fout.

107. Dat is in de eerste plaats het geval voor de toetsing of de feiten juist zijn vastgesteld. In het kader van de wisselwerking die is ingesteld tussen de Unie en het sanctiecomité staat het immers aan laatstbedoelde [53] om bij de betrokken staten informatie of bewijs te verzamelen op grond waarvan feiten kunnen worden vastgesteld die een plaatsing op de lijst rechtvaardigen. De instellingen van de Unie worden niet geacht over die informatie of dat bewijs te beschikken. Aangezien moet worden verondersteld dat het sanctiecomité de juistheid van de feiten heeft vastgesteld, kan enkel een kennelijke fout bij de gedane vaststelling van de feiten leiden tot de nietigverklaring van de uitvoeringshandeling.

108. Hetzelfde geldt in de tweede plaats voor de toetsing van de juridische kwalificatie van de feiten. De Unierechter mag volgens mij enkel nagaan of de Commissie geen blijk heeft gegeven van een kennelijke fout bij haar oordeel dat in het licht van de uiteenzetting van de redenen was voldaan aan de voorwaarden rechtens om een maatregel tot bevriezing van tegoeden vast te stellen.

52 — Zie met name reeds aangehaalde arresten Al-Aqsa/Raad en Nederland/Al-Aqsa (punten 139 en 140) en Raad/Bamba (punt 53).

53 — Met bijstand van de ombudspersoon en het monitoring team sinds resolutie 1904 (2009).

109. Wat in de derde plaats de toetsing van de inhoud van de litigieuze handeling betreft, mag de Unierechter, gelet op de ruime beoordelingsmarge van het sanctiecomité inzake de opportuniteit van een plaatsing op de lijst, enkel nagaan of deze plaatsing niet kennelijk ongeschikt of onevenredig is in verhouding tot het belang van het nagestreefde doel, te weten de strijd tegen het internationale terrorisme.

110. Kortom, de toetsing door de Unierechter van de materiële wettigheid van de handelingen van de Unie die uitvoering geven aan beslissingen van het sanctiecomité mag hem er in beginsel niet toe brengen de gegrondheid van de plaatsing op de lijst opnieuw ter discussie te stellen, tenzij in het geval dat de procedure om in de Unie uitvoering te geven aan die plaatsing een flagrante fout aan het licht heeft gebracht bij de vaststelling van de feiten, de juridische kwalificatie van de feiten of de beoordeling van de evenredigheid van de maatregel.

VI – Beschermde inhoud van de aangevoerde grondrechten

111. Ik behandel nu het derde middel, dat is aangevoerd door de Commissie, subsidiair door de Raad, en door het Verenigd Koninkrijk, en waarmee wordt gesteld dat het Gerecht blijk heeft gegeven van onjuiste rechtsopvattingen bij het onderzoek van de door Kadi aangevoerde middelen betreffende schending van zijn recht van verdediging en zijn recht op effectieve rechterlijke bescherming, alsook schending van het evenredigheidsbeginsel.

112. In eerste aanleg heeft het Gerecht Kadi's redenering gevolgd dat het recht van verdediging en het recht op een effectieve rechterlijke bescherming aldus moeten worden ingevuld dat de Commissie verplicht was vóór de uitvoering van een door het sanctiecomité vastgestelde plaatsing op de lijst, het daaraan ten grondslag liggende bewijs te verzamelen en te onderzoeken. Op die manier werd de Commissie een instantie voor heronderzoek van de beslissingen van het sanctiecomité en de Unierechter een beroepsinstantie voor die beslissingen.

113. Ik heb hierboven al uiteengezet waarom de verhouding tussen het sanctiecomité en de Unie niet in dergelijke termen mag worden gesteld, maar moet worden beschouwd vanuit wederzijds vertrouwen en daadwerkelijke samenwerking.

114. Hiervan uitgaand meen ik dat de verwijzingen die het Hof in zijn arrest Kadi heeft gemaakt naar de verplichting om de op de lijst geplaatste personen „de tegen hen in aanmerking genomen elementen" mee te delen enkel de mededeling beoogt van een voldoende gedetailleerde uiteenzetting van de redenen, maar geenszins die van het bewijs of de informatie waarover het sanctiecomité beschikt om zijn beslissingen tot plaatsing te staven. In dat verband zij eraan herinnerd dat het Hof in punt 342 van zijn arrest Kadi heeft verduidelijkt dat „dwingende overwegingen in verband met de veiligheid of de internationale betrekkingen van de [Unie] en haar lidstaten zich ertegen [kunnen] verzetten dat bepaalde gegevens aan de belanghebbenden worden meegedeeld".

115. In het kader van de tussen het sanctiecomité en de Unie ingestelde wisselwerking ligt de beschermde inhoud van het recht van verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming dus voornamelijk daarin dat aan de betrokkene een uiteenzetting van de redenen wordt meegedeeld waarin specifiek en concreet wordt aangegeven waarom de bevoegde politieke autoriteit van oordeel was dat een maatregel tot bevriezing van tegoeden nodig was, en dat nauwgezet rekening wordt gehouden met de opmerkingen van de op de lijst geplaatste persoon die de gegrondheid van die redenen betwist. Volgens mij kan niet worden verlangd dat de Commissie en de Unierechter het bewijs en de informatie waarover het sanctiecomité beschikt en waarop dat comité zich heeft gebaseerd om de uiteenzetting van de redenen op te stellen, onderzoeken ter bescherming van het recht van verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming.

116. In casu blijkt uit de in punt 50 van het bestreden arrest weergegeven uiteenzetting van de redenen duidelijk dat Kadi op de hoogte was van de specifieke en concrete redenen die volgens het sanctiecomité zijn plaatsing op de lijst rechtvaardigden. De tegen Kadi in aanmerking genomen elementen zijn geen „onnauwkeurige beschuldigingen" zoals het Gerecht stelt in punt 174 van het bestreden arrest, maar zijn voldoende precies om de betrokkene in staat te stellen de persoonlijke en professionele banden die hij wordt gesteld te hebben met Al-Qa'ida en de financiering daarvan, te betwisten. Dat geldt met name voor de bewering dat de stichting Muwafaq, waarvan Kadi medeoprichter en bestuurder was, zich heeft aangesloten bij Al-Qa'ida, voor de rol die deze stichting heeft gespeeld in de financiering van terroristische activiteiten, voor de banden die Kadi heeft gehad met de heer Al-Ayadi, van wie wordt gesteld dat hij heeft samengewerkt met Usama bin Laden, en voor de bewering dat Kadi's ondernemingen in Albanië werkkapitaal hebben ontvangen van Usama bin Laden.

117. Daarnaast duidt, anders dan het Gerecht stelt in punt 171 van het bestreden arrest, niets erop dat verzoekers recht van verdediging „slechts in de meest formele en oppervlakkige zin" is geëerbiedigd. Kadi heeft in dat verband niet aangetoond in welk opzicht de Commissie de opmerkingen die hij heeft geformuleerd nadat hem de uiteenzetting van de redenen was meegedeeld, niet voldoende nauwgezet en zorgzaam heeft onderzocht.[54]

118. Daaruit volgt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, door te oordelen dat de litigieuze verordening is vastgesteld in strijd met verzoekers recht van verdediging.

119. Voorts heeft de mededeling van de uiteenzetting van de redenen aan Kadi hem in staat gesteld om zich te verdedigen voor de Unierechter en die laatste de mogelijkheid geboden de wettigheid van de litigieuze verordening op de hierboven beschreven wijze te toetsen.

120. Het Gerecht heeft dus ook blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 182 en 183 van het bestreden arrest te oordelen dat het, aangezien het het tegen verzoeker in aanmerking genomen bewijs niet kon onderzoeken, niet in staat was om de wettigheid van de litigieuze verordening te toetsen, zodat het moest vaststellen dat verzoekers recht op een effectief beroep in rechte was geschonden.

121. Tot slot heeft het Gerecht een laatste maal blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te stellen dat gezien de vaststelling van een schending van het recht van verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming, verzoekers grieven inzake schending van het evenredigheidsbeginsel wegens de inbreuk door de litigieuze verordening op zijn grondrecht op eerbiediging van de eigendom, gegrond waren.

122. Om die redenen geef ik het Hof in overweging het bestreden arrest te vernietigen.

123. Aangezien de hogere voorzieningen volgens mij gegrond zijn, zou het niet enkel gerechtvaardigd zijn op grond van artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, maar ook opportuun teneinde de saga van de Kadizaken af te sluiten, dat het Hof Kadi's beroep tot nietigverklaring zelf afdoet. Zoals zal blijken, volgen de meeste antwoorden op de verschillende middelen van Kadi grotendeels uit de bovenstaande uiteenzetting.

54 — Voor een samenvatting van de brief die de Commissie op 8 december 2008 aan Kadi heeft gestuurd in antwoord op zijn opmerkingen, verwijs ik naar punt 27 van de onderhavige conclusie.

VII – Beroep voor het Gerecht

124. Verzoeker voert vijf middelen aan ter ondersteuning van zijn vordering tot nietigverklaring van de litigieuze verordening. Het eerste middel betreft een ontoereikende rechtsgrondslag. Volgens het tweede middel zijn het recht van verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming geschonden. Het derde middel is ontleend aan een schending van de in artikel 296 VWEU neergelegde motiveringsplicht. Het vierde middel betreft een kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten. Met zijn vijfde middel voert hij tot slot aan dat zijn eigendomsrecht op onevenredige wijze is geschonden.

125. Wat het middel betreft dat de rechtsgrondslag ontoereikend is, stelt verzoeker dat de litigieuze verordening niet is vastgesteld in overeenstemming met het bepaalde in artikel 7, lid 1, eerste streepje, van verordening nr. 881/2002, in de versie die gold ten tijde van de feiten van het hoofdgeding. Krachtens die bepaling „[wordt] [d]e Commissie [...] gemachtigd bijlage I te wijzigen of aan te vullen op basis van de besluiten van de Veiligheidsraad of het sanctiecomité [...]". Anders dan verzoeker stelt, strekte die bepaling er niet toe om de vaststelling van de litigieuze verordening te onderwerpen aan een nieuw „besluit" dat leidt tot een nieuwe plaatsing van Kadi op de lijst door het sanctiecomité. De Commissie heeft zich geschikt naar het arrest Kadi van het Hof en heeft gehandeld in overeenstemming met artikel 7, lid 1, eerste streepje, van verordening nr. 881/2002 door Kadi's naam toe te voegen in bijlage I bij die verordening op basis van een tweede procedure, waarin ditmaal wel Kadi's recht van verdediging is geëerbiedigd. Het eerste middel moet derhalve ongegrond worden verklaard.

126. Voor het tweede middel, betreffende een schending van het recht van verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming, en het derde middel, dat is ontleend aan een schending van de in artikel 296 VWEU neergelegde motiveringsplicht, verwijs ik naar mijn uiteenzetting hierboven, waaruit volgt dat die middelen ongegrond moeten worden verklaard.

127. Aangaande het vierde middel, dat de feiten kennelijk onjuist zijn beoordeeld, zij in de eerste plaats opgemerkt dat zowel in de debatten voor het Gerecht als in die voor het Hof volgens mij geen kennelijke fout is aangetoond met betrekking tot de materiële juistheid van de feiten zoals zij worden vermeld in de uiteenzetting van de redenen. In de tweede plaats heeft de Commissie geen blijk gegeven van een kennelijke beoordelingsfout door in navolging van het sanctiecomité op basis van de door laatstgenoemde opgestelde uiteenzetting van de redenen en op grond van haar correspondentie met verzoeker, te oordelen dat de door het sanctiecomité vastgestelde feiten wezen op het bestaan van een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid waarvan verzoeker niet heeft kunnen aantonen dat deze verdwenen was sinds de oorspronkelijke plaatsing van zijn naam op de lijst.

128. Tot slot heb ik aangaande het vijfde middel dat Kadi's eigendomsrecht onevenredig is geschonden, reeds opgemerkt dat, anders dan het geval was in het arrest Kadi van het Hof, een dergelijke inbreuk in casu niet kan voortvloeien uit een schending van het recht van verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming, waarvan volgens mij hier geen sprake is. Bovendien is, naast het procedurele aspect van de bescherming van het eigendomsrecht, ook geen sprake van een schending van het materiële eigendomsrecht. In dat verband verwijs ik naar de overwegingen van het Hof in de punten 354 tot en met 366 van zijn arrest Kadi en, naar analogie met wat het Hof heeft geoordeeld in het kader van het autonome stelsel van bevriezing van tegoeden, naar de punten 120 tot en met 130 van zijn arrest Al-Aqsa/Raad en Nederland/Al-Aqsa, reeds aangehaald.

VIII – Conclusie

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

— het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 30 september 2010, Kadi/Commissie (T-85/09), te vernietigen, en

— het beroep van Yassin Abdullah Kadi te verwerpen.