Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

15 november 2012*

Inhoud

I – Toepasselijke bepalingen 4

A – Resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties 4

B – Gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB 4

C – Verordening (EG) nr. 2580/2001 5

II – Voorgeschiedenis van het geding en litigieuze handelingen 7

III – Procesverloop voor het Gerecht en bestreden arrest 9

IV – Conclusies van partijen en procesverloop voor het Hof 11

V – Hogere voorzieningen 12

A – Hogere voorziening van rekwirante (C-539/10 P) 12

1. Argumenten van partijen 12

2. Beoordeling door het Hof 13

B – Hogere voorziening van het Koninkrijk der Nederlanden (C-550/10 P) 14

1. Argumenten van partijen 14

2. Beoordeling door het Hof 15

a) Uitlegging van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 16

b) Uit artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 voortvloeiende vereisten 17

C – Incidentele hogere voorziening van rekwirante in zaak C-550/10 P

VI – Het beroep bij het Gerecht 19

* Procestaal: Nederlands.

A – Eerste middel 20

B – Derde middel 21

C – Tweede en vierde middel 22

1. Argumenten van partijen 22

2. Beoordeling door het Hof 22

D – Vijfde middel 24

1. Argumenten van partijen 24

2. Beoordeling door het Hof 25

VII – Kosten 26

„Hogere voorziening — Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid — Strijd tegen terrorisme — Beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten — Bevriezing van tegoeden — Gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB — Artikel 1, leden 4 en 6 — Verordening (EG) nr. 2580/2001 — Artikel 2, lid 3 — Plaatsing en handhaving van organisatie op lijst van personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden — Voorwaarden — Beslissing van bevoegde instantie — Intrekking van nationale maatregel — Beroep tot nietigverklaring — Ontvankelijkheid van hogere voorziening — Recht op eerbiediging van eigendom — Evenredigheidsbeginsel — Artikel 253 EG — Motiveringsplicht”

In de gevoegde zaken C-539/10 P en C-550/10 P,

betreffende twee hogere voorzieningen krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op respectievelijk 18 en 23 november 2010,

Stichting Al-Aqsa (C-539/10 P), gevestigd te Heerlen (Nederland), vertegenwoordigd door M. J. G. Uiterwaal en A. M. van Eik, advocaten,

rekwirante,

andere partijen in de procedure:

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door E. Finnegan, B. Driessen en R. Szostak als gemachtigden,

verweerder in eerste aanleg,

ondersteund door:

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door C. M. Wissels en M. Bulterman als gemachtigden,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door S. Boelaert en P. Van Nuffel als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënten in eerste aanleg,

en

Koninkrijk der Nederlanden (C-550/10 P), vertegenwoordigd door C. M. Wissels en M. Noort als gemachtigden,

rekwirant,

andere partijen in de procedure:

Stichting Al-Aqsa, gevestigd te Heerlen (Nederland), vertegenwoordigd door A. M. van Eik, advocaat,

verzoekster in eerste aanleg,

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door E. Finnegan, B. Driessen en R. Szostak als gemachtigden,

verweerder in eerste aanleg,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door S. Boelaert en P. Van Nuffel als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënte in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, waarnemend voor de president van de Derde kamer, K. Lenaerts, G. Arestis, J. Malenovský en T. von Danwitz (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: V. Trstenjak,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 juni 2012,

het navolgende

Arrest

1 Met hun hogere voorzieningen verzoeken de Stichting Al-Aqsa (hierna: „rekwirante") (C-539/10 P) en het Koninkrijk der Nederlanden (C-550/10 P) het Hof om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 9 september 2010, Al-Aqsa/Raad (T-348/07, Jurispr. blz. II-4575; hierna: „bestreden arrest"), waarbij het Gerecht de volgende handelingen nietig heeft verklaard:

— besluit 2007/445/EG van de Raad van 28 juni 2007 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening (EG) nr. 2580/2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme, en tot intrekking van de besluiten 2006/379/EG en 2006/1008/EG (PB L 169, blz. 58),

— besluit 2007/868/EG van de Raad van 20 december 2007 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001, en tot intrekking van besluit 2007/445 (PB L 340, blz. 100),

— besluit 2008/583/EG van de Raad van 15 juli 2008 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001, en tot intrekking van besluit 2007/868 (PB L 188, blz. 21),

— besluit 2009/62/EG van de Raad van 26 januari 2009 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001, en tot intrekking van besluit 2008/583 (PB L 23, blz. 25), en

— verordening (EG) nr. 501/2009 van de Raad van 15 juni 2009 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001, en tot intrekking van besluit 2009/62 (PB L 151, blz. 14)

(hierna samen: „litigieuze handelingen"), voor zover deze handelingen rekwirante betreffen.

I – Toepasselijke bepalingen

A – *Resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties*

2 Op 28 september 2001 heeft de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties resolutie 1373 (2001) vastgesteld, waarbij strategieën zijn vastgesteld om het terrorisme, en in het bijzonder de financiering ervan, met alle mogelijke middelen te bestrijden. Punt 1, sub c, van die resolutie bepaalt met name dat alle staten onverwijld de tegoeden en andere financiële activa of economische middelen bevriezen van de personen die terroristische daden plegen, proberen te plegen, vergemakkelijken of eraan deelnemen, van de entiteiten die aan die personen toebehoren of door hen worden gecontroleerd, en van de personen en entiteiten die namens of in opdracht van die personen en entiteiten handelen.

3 Bedoelde resolutie bevat geen lijst van personen op wie die beperkende maatregelen moeten worden toegepast.

B – *Gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB*

4 Ter uitvoering van resolutie 1373 (2001) heeft de Raad van de Europese Unie op 27 december 2001 gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme (PB L 344, blz. 93) vastgesteld.

5 Dit gemeenschappelijk standpunt is, volgens artikel 1, lid 1, ervan, van toepassing „op de in de bijlage vermelde personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden". In lid 2 van dat artikel wordt gedefinieerd wat onder „personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden" moet worden verstaan.

6 Artikel 1, leden 3, 4 en 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 bepaalt:

„3. Voor de toepassing van dit gemeenschappelijk standpunt wordt onder terroristische daad verstaan: een opzettelijke handeling die naar aard of context een land of een organisatie ernstig kan schaden en die overeenkomstig het nationale recht als strafbaar feit is gedefinieerd, wanneer de daad gepleegd wordt met het doel:

i) een bevolking ernstig te intimideren, of

ii) overheden dan wel een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te verplichten een bepaalde handeling te verrichten of zich daarvan te onthouden, dan wel

iii) de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of van een internationale organisatie ernstig te destabiliseren of te vernietigen:

[...]

k) het deelnemen aan de activiteiten van een terroristische groepering, ook door aan deze groepering informatie of materiële middelen te leveren of door enigerlei vorm van financiering van de activiteiten van de groepering, in de wetenschap dat met deze deelname aan de criminele activiteiten van de groepering wordt meegewerkt.

[...]

4. De lijst in de bijlage wordt opgesteld aan de hand van welbepaalde inlichtingen of dossierelementen die aantonen dat door een bevoegde instantie een beslissing is genomen ten aanzien van de bedoelde personen, groepen of entiteiten, ongeacht of het gaat om de inleiding van een onderzoek of een vervolging wegens een terroristische daad, poging tot het plegen van een dergelijke daad, of de deelname aan of het vergemakkelijken van een dergelijke daad, op grond van bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen, dan wel om een veroordeling wegens dergelijke feiten. Personen, groepen en entiteiten die de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties in verband heeft gebracht met terrorisme en waartegen deze sancties heeft gelast, kunnen op de lijst worden geplaatst.

Voor de toepassing van dit lid wordt onder ‚bevoegde instantie' verstaan een rechterlijke instantie of, indien rechterlijke instanties geen bevoegdheid bezitten op het door deze bepaling bestreken gebied, een gelijkwaardige op dat terrein bevoegde instantie.

[...]

6. De namen van de op de lijst in de bijlage geplaatste personen, groepen en entiteiten worden regelmatig en ten minste om de zes maanden bezien om er zeker van te zijn dat hun plaatsing op de lijst nog steeds gerechtvaardigd is."

C – *Verordening (EG) nr. 2580/2001*

7 De Raad was van mening dat een verordening noodzakelijk was om de in gemeenschappelijk standpunt 2001/931 beschreven maatregelen op gemeenschapsniveau uit te voeren en heeft daarom op 27 december 2001 verordening (EG) nr. 2580/2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme (PB L 344, blz. 70) vastgesteld.

8 Wat het begrip „terroristische daad" betreft, verwijst artikel 1, punt 4, van die verordening naar de definitie in artikel 1, lid 3, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931.

9 Artikel 2 van verordening nr. 2580/2001 luidt:

„1. Tenzij toegestaan uit hoofde van de artikelen 5 en 6:

a) worden alle tegoeden, andere financiële activa en economische middelen die in het bezit zijn van, eigendom zijn van of gehouden worden door een in de lijst in artikel 2, lid 3, bedoelde natuurlijk persoon of rechtspersoon, groep of entiteit, bevroren;

b) worden aan of ten behoeve van een in de lijst in artikel 2, lid 3, bedoelde natuurlijke of rechtspersoon, groep of entiteit noch direct noch indirect tegoeden, andere financiële activa en economische middelen ter beschikking gesteld.

2. Tenzij toegestaan uit hoofde van de artikelen 5 en 6, is het verboden financiële diensten te verrichten voor of ten behoeve van een natuurlijke of rechtspersoon, groep of entiteit als vermeld in de lijst als bedoeld in artikel 2, lid 3.

3. De Raad stelt de lijst vast van personen, groepen en entiteiten waarop deze verordening van toepassing is, en evalueert en wijzigt deze met eenparigheid van stemmen, overeenkomstig de bepalingen van artikel 1, leden 4, 5 en 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB. Deze lijst behelst:

i) natuurlijke personen die een terroristische daad plegen, pogen te plegen, daaraan deelnemen of het plegen van deze daden vergemakkelijken;

ii) rechtspersonen, groepen of entiteiten die een terroristische daad plegen, pogen te plegen, daaraan deelnemen of het plegen van deze daden vergemakkelijken;

iii) rechtspersonen, groepen of entiteiten die eigendom zijn van of gecontroleerd worden door een of meer natuurlijke of rechtspersonen, groepen of entiteiten als bedoeld in de punten i en ii;

iv) natuurlijke of rechtspersonen, groepen of entiteiten die optreden namens of in opdracht van een of meer natuurlijke of rechtspersonen, groepen of entiteiten als bedoeld in de punten i en ii."

10 De oorspronkelijke versie van de in artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 bedoelde lijst (hierna: „litigieuze lijst") was vastgesteld bij besluit 2001/927/EG van de Raad van 27 december 2001 (PB L 344, blz. 83). In deze versie kwam rekwirantes naam niet voor.

11 Haar naam is in de lijst opgenomen bij besluit 2003/480/EG van de Raad van 27 juni 2003 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 en tot intrekking van besluit 2002/974/EG (PB L 160, blz. 81).

12 Rekwirantes naam is op de litigieuze lijst gehandhaafd bij latere beslissingen van de Raad, met name bij:

— besluit 2003/646/EG van de Raad van 12 september 2003 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001, en tot intrekking van besluit 2003/480 (PB L 229, blz. 22),

— besluit 2006/379/EG van de Raad van 29 mei 2006 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001, en tot intrekking van besluit 2005/930/EG (PB L 144, blz. 21), en

— de litigieuze handelingen.

II – Voorgeschiedenis van het geding en litigieuze handelingen

13 Voor een uiteenzetting van de oudste voorgeschiedenis van het onderhavige geding verwijst punt 1 van het bestreden arrest naar het arrest van 11 juli 2007, Al-Aqsa/Raad (T-327/03), waarin het Gerecht zich heeft uitgesproken over rekwirantes beroep, dat met name strekte tot gedeeltelijke nietigverklaring van besluit 2003/480.

14 De punten 15 tot en met 21 van dat arrest luiden als volgt:

„15 Uit de stukken blijkt dat [rekwirante] een stichting naar Nederlands recht is, die in 1993 is opgericht. Zij omschrijft zichzelf als een islamitische instelling voor sociale bijstand. Zij zet uiteen dat haar statutair doel met name bestaat in het bieden van sociale bijstand aan en het verbeteren van de levensomstandigheden van de in Nederland wonende Palestijnen, alsook het verlenen van bijstand aan de Palestijnen die in de door Israël bezette gebieden wonen. [...] [Rekwirante] verklaart dat zij niet is aangesloten bij een bepaalde partij en stelt dat zij in Nederland ongeveer één miljoen EUR aan giften heeft ontvangen tijdens het boekjaar 2001-2002.

16 Op 3 april 2003 heeft de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken, op basis van resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad en de Sanctiewet 1977, zoals gewijzigd bij wet van 16 mei 2002, de Sanctieregeling terrorisme 2003 (Stcrt. 2003, 68; hierna: ‚Sanctieregeling') vastgesteld, [waarbij] met name was bevolen dat alle tegoeden en financiële activa van [rekwirante] werden bevroren.

17 Uit de toelichting bij de Sanctieregeling blijkt dat [deze] was [vastgesteld] in afwachting van de vaststelling van een communautair besluit ten aanzien van [rekwirante] op de grondslag van verordening [nr. 2580/2001], aan de hand van aanwijzingen dat zij gelden heeft overgemaakt naar organisaties die het terrorisme in het Midden-Oosten ondersteunen. De toelichting bij de Sanctieregeling preciseert dat [deze regeling wordt ingetrokken] zodra een dergelijk communautair besluit in werking treedt.

18 [Rekwirante] heeft bij de voorzieningenrechter beroep ingesteld tegen het Koninkrijk der Nederlanden, teneinde met name opschorting van de tenuitvoerlegging van de bij de Sanctieregeling voorgeschreven maatregelen te verkrijgen.

19 Bij [tussenvonnis] van 13 mei 2003 heeft de voorzieningenrechter vastgesteld dat de Sanctieregeling voornamelijk was gebaseerd op een ambtsbericht van 9 april 2003 van het hoofd van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (hierna: ‚AIVD') aan de directeur-generaal Politieke Zaken van het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken [...]. De voorzieningenrechter heeft opgemerkt dat dit ambtsbericht enkel algemene stellingen bevatte en dat de feitelijke gegevens ter onderbouwing van die stellingen ontbraken, [...] dat de Nederlandse regering had voorgesteld dat hij enkel de informatie van de AIVD onderzocht op basis waarvan dit ambtsbericht was opgesteld, dat [rekwirante] het belang van de regering om deze inlichtingen geheim te houden niet had betwist en dat [rekwirante] er bovendien mee had ingestemd dat aldus werd gehandeld [...]. In dit verband heeft de voorzieningenrechter erop gewezen dat een vertrouwelijk onderzoek van de relevante documenten door de rechter denkbaar [...] was uit overwegingen van openbare orde [...]. De voorzieningenrechter heeft de Nederlandse regering derhalve gelast om hem in staat te stellen vertrouwelijk kennis te nemen van de aan het ambtsbericht ten grondslag liggende vertrouwelijke gegevens van de AIVD. De Nederlandse regering heeft dit vonnis uitgevoerd en op 21 mei 2003 heeft de voorzieningenrechter ten kantore van de AIVD kennisgenomen van het betrokken dossier.

20 Bij [een tweede vonnis van de voorzieningenrechter van 3 juni 2003 (hierna: ‚vonnis van de voorzieningenrechter')] heeft de voorzieningenrechter [rekwirantes] beroep verworpen. In punt 3.2 van [dat vonnis] is de voorzieningenrechter op grond van zijn onderzoek tot het

oordeel gekomen dat de bevindingen van de AIVD voldoende draagvlak boden voor de conclusie van deze dienst dat de gelden die [rekwirante] in Nederland had ingezameld ten goede waren gekomen aan organisaties die zijn gelieerd aan de Palestijnse islamitische beweging Hamas, alsook voor de conclusie dat meerdere van die aan Hamas gerelateerde organisaties geld ter beschikking stelden ten behoeve van het plegen of faciliteren van terroristische activiteiten door Hamas. In punt 3.3 van [datzelfde vonnis] heeft de voorzieningenrechter daar nog aan toegevoegd dat hij geen feiten of omstandigheden had ontdekt die aantoonden dat de AIVD op onjuiste wijze uitvoering had gegeven aan de taak die hem bij de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten was opgedragen.

21 Op 3 augustus 2003 is de Sanctieregeling [ingetrokken] (Stcrt. 2003, 146).”

15 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 19 september 2003, heeft rekwirante verzocht om nietigverklaring van de besluiten 2003/480 en 2003/646, voor zover deze haar betroffen. Aangezien deze besluiten in de loop van de procedure zijn ingetrokken en vervangen door latere besluiten, en aangezien rekwirante heeft aangegeven dat zij haar conclusies aan deze ontwikkeling zou aanpassen, heeft het Gerecht geoordeeld dat zijn toezicht enkel betrekking had op het besluit dat nog van kracht was toen de mondelinge behandeling werd afgesloten, zijnde besluit 2006/379. Bij het reeds aangehaalde arrest Al-Aqsa/Raad heeft het Gerecht dit besluit nietig verklaard, voor zover het rekwirante betrof, in wezen op grond dat dit besluit ontoereikend was gemotiveerd.

16 De recentere voorgeschiedenis van het geding is in de punten 3 tot en met 10 van het bestreden arrest als volgt samengevat:

„3 Bij brief van 23 april 2007 heeft de Raad [...] [rekwirante] meegedeeld dat de redenen waarom zij aanvankelijk was geplaatst op de [litigieuze lijst], volgens hem nog altijd geldig waren en dat hij bijgevolg voornemens was haar op die lijst te handhaven. Als bijlage bij die brief was een toelichting op de door de Raad aangevoerde redenen gevoegd. Ook werd [rekwirante] erop gewezen dat zij opmerkingen over het voornemen van de Raad om haar op de litigieuze lijst te handhaven en over de motivering daarvoor, alsmede alle bewijsstukken, binnen een termijn van één maand aan de Raad kon voorleggen.

4 In de bij die brief gevoegde motivering heeft de Raad vastgesteld:

‚[Rekwirante] is in 1993 in Nederland opgericht als geregistreerde stichting naar Nederlands recht. Zij heeft gelden ingezameld voor bepaalde organisaties die behoren tot de Palestijnse beweging Hamas, die op de lijst staat van groepen betrokken bij terroristische daden in de zin van artikel 1, lid 2, van gemeenschappelijk standpunt [2001/931]. Verschillende van die organisaties stellen geld ter beschikking ten behoeve van het plegen respectievelijk faciliteren van terroristische activiteiten. Deze daden vallen onder artikel 1, lid 3, sub k, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en [worden] gepleegd met de doeleinden bedoeld in artikel 1, lid 3, sub i en iii, van dat gemeenschappelijk standpunt.

[Rekwirante] valt dus onder artikel 2, lid 3, sub ii, van verordening [...] nr. 2580/2001.

De minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Financiën [van Nederland] hebben bij ministeriële regeling nr. DJZ/BR/219-03 van 3 april 2003 (de zogeheten Sanctieregeling Terrorisme), die op 7 april 2003 in de Nederlandse *Staatscourant* is bekendgemaakt, besloten dat alle middelen die toebehoren aan [rekwirante] worden bevroren. Dit besluit is bekrachtigd bij vonnis nr. LJN AF9389 van 3 juni 2003 van de president van de sector civiel recht van de Rechtbank ’s-Gravenhage. In dit vonnis wordt gesteld dat [rekwirante] moet worden aangemerkt als organisatie die Hamas steunt ten behoeve van het plegen respectievelijk faciliteren van terroristische activiteiten.

Aldus is ten aanzien van [rekwirante] een beslissing genomen door een bevoegde instantie in de zin van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931.

De Raad is ervan overtuigd dat de redenen om [rekwirante] op te nemen op de [litigieuze lijst], geldig blijven.'

5 Vaststaat dat het bij de ministeriële regeling en het vonnis die in de motivering worden vermeld, gaat om de Sanctieregeling en het vonnis van de voorzieningenrechter.

6 Bij brief van 25 mei 2007 heeft [rekwirante] haar opmerkingen daarover aan de Raad doen toekomen. Zij heeft bezwaar gemaakt tegen zowel de inhoudelijke gronden die hij ter rechtvaardiging van haar handhaving op de litigieuze lijst heeft aangevoerd als de door hem gevolgde procedure.

7 De Raad heeft op 28 juni 2007 [...] besluit [2007/445] [...] vastgesteld. Bij dit besluit heeft de Raad [rekwirantes] naam op de litigieuze lijst gehandhaafd.

8 Punt 5 van de considerans van [dat] besluit luidt:

‚De Raad heeft een volledige evaluatie verricht van de lijst van personen, groepen en entiteiten waarop verordening [...] nr. 2580/2001 van toepassing is, hetgeen ingevolge artikel 2, lid 3, van die verordening vereist is. In dit kader heeft hij rekening gehouden met de opmerkingen en de documenten die door bepaalde betrokken personen, groepen en entiteiten aan de Raad zijn voorgelegd.'

9 In punt 6 van de considerans van [dat] besluit heet het:

‚Naar aanleiding van deze evaluatie heeft de Raad vastgesteld dat de in de bijlage bij dit besluit genoemde personen, groepen en entiteiten betrokken zijn bij terroristische daden in de zin van artikel 1, leden 2 en 3, van gemeenschappelijk standpunt [2001/931], dat ten aanzien van hen een beslissing is genomen door een bevoegde instantie in de zin van artikel 1, lid 4, van dat gemeenschappelijk standpunt, en dat zij onderworpen moeten blijven aan de in verordening nr. 2580/2001 vastgestelde specifieke beperkende maatregelen.'

10 [B]esluit [2007/445] is [rekwirante] bij een brief van de Raad van 29 juni 2007 meegedeeld. De als bijlage bij die brief gevoegde motivering (hierna: ‚motivering') is gelijk aan die welke bij de brief van de Raad van 23 april 2007 is gevoegd [...]."

III – Procesverloop voor het Gerecht en bestreden arrest

17 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 12 september 2007, heeft rekwirante een beroep ingesteld, in het kader waarvan zij het Gerecht verzocht:

— besluit 2007/445 nietig te verklaren, voor zover het rekwirante betrof;

— te verklaren dat verordening nr. 2580/2001 niet op haar van toepassing was;

— de Raad te verwijzen in de kosten.

18 De Raad heeft het Gerecht verzocht het beroep in zijn geheel ongegrond te verklaren en rekwirante te verwijzen in de kosten.

19 Het Koninkrijk der Nederlanden en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, die door het Gerecht waren toegelaten tot interventie, hebben de conclusies van de Raad ondersteund.

20 Aangezien de Raad in de loop van het geding de besluiten 2007/868, 2008/583 en 2009/62, alsook verordening nr. 501/2009, heeft vastgesteld, waarbij eerst besluit 2007/445 en vervolgens elk van de drie voornoemde besluiten werden ingetrokken en vervangen, heeft rekwirante achtereenvolgens verzocht om haar aanvankelijke conclusies aldus te mogen aanpassen dat haar beroep eveneens strekte tot nietigverklaring van deze drie besluiten en deze verordening, voor zover deze haar betroffen. In de punten 31 tot en met 45 van het bestreden arrest heeft het Gerecht deze verzoeken ingewilligd.

21 Ter ondersteuning van haar betoog heeft rekwirante in wezen vijf middelen aangevoerd. Het eerste middel stelde schending van artikel 1, leden 1, 2 en 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001. Het tweede middel betrof schending van het evenredigheidsbeginsel. Het derde middel stelde schending van artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 en van een wezenlijk vormvoorschrift. Het vierde middel had betrekking op schending van het fundamentele recht op ongestoord genot van haar eigendom. Het vijfde middel ten slotte stelde schending van de in artikel 253 EG bedoelde motiveringsplicht.

22 Het Gerecht heeft allereerst het eerste middel onderzocht, dat uit vier onderdelen bestond. Met het eerste onderdeel betoogde rekwirante dat zij geen persoon, groep of entiteit was in de zin van artikel 1, lid 2, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, met het tweede onderdeel dat geen bevoegde instantie ten aanzien van haar een beslissing had genomen in de zin van lid 4 van dat artikel, met het derde onderdeel dat niet was aangetoond dat zij voornemens was het plegen van terroristische daden te vergemakkelijken, en met het vierde onderdeel dat zij niet meer kon worden geacht het plegen van dergelijke terroristische daden te vergemakkelijken.

23 Het Gerecht heeft al deze onderdelen ongegrond verklaard.

24 Wat het tweede onderdeel van het eerste middel betrof, heeft het Gerecht in de punten 97 tot en met 102 van het bestreden arrest met name vastgesteld dat artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, gelet op de context en het doel ervan, niet verlangt dat de nationale „beslissing" onderdeel is van een strafrechtelijke procedure stricto sensu. Deze beslissing dient enkel deel uit te maken van een nationale procedure die rechtstreeks en primair erop gericht is, aan de betrokkene in het kader van de bestrijding van het terrorisme en wegens diens betrokkenheid daarbij een preventieve of repressieve maatregel op te leggen. In casu is het vonnis van de voorzieningenrechter een voldoende rechtstreeks onderdeel van een nationale procedure die er primair op gericht is aan rekwirante een economische sanctie op te leggen, te weten de bevriezing van haar tegoeden krachtens de Sanctieregeling zelf, op grond dat zij betrokken is bij een terroristische activiteit.

25 Het Gerecht heeft daar in de punten 104 en 105 van het bestreden arrest uit afgeleid dat het vonnis van de voorzieningenrechter, samen met de Sanctieregeling beschouwd, in het licht van de relevante nationale wettelijke regeling een beslissing leek van een bevoegde instantie die aan de definitie van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 voldeed en dat dit vonnis dus in beginsel op zichzelf grond kon opleveren om krachtens artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 een maatregel tot bevriezing van rekwirantes tegoeden vast te stellen.

26 Wat het derde onderdeel van het eerste middel betrof, heeft het Gerecht in punt 127 van het bestreden arrest geoordeeld dat de Raad er, gezien het tussenvonnis van 13 mei 2003 en het vonnis van de voorzieningenrechter, zonder enige beoordelingsfout te maken van kon uitgaan dat rekwirante er wetenschap van had in de zin van artikel 1, lid 3, sub k, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, dat zij met het inzamelen en ter beschikking stellen van gelden meewerkte aan de criminele activiteiten van een terroristische groepering, in casu Hamas. Volgens punt 128 van het bestreden arrest blijkt uit de feitelijke vaststellingen en beoordelingen die de voorzieningenrechter aan de hand

van het ambtsbericht van de AIVD en de daaraan ten grondslag liggende gegevens heeft verricht, dat hij er duidelijk van overtuigd was dat rekwirante op de hoogte was van de terroristische eindbestemming van de gelden.

27 Vervolgens heeft het Gerecht het derde middel onderzocht en aanvaard. Met dit middel had rekwirante betoogd dat de Raad op geen enkel tijdstip had onderzocht of het wenselijk was haar op de litigieuze lijst te handhaven en dat hij aldus artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 en een wezenlijk vormvoorschrift had geschonden.

28 Na in de punten 161 tot en met 169 van het bestreden arrest te hebben herinnerd aan zijn rechtspraak, volgens welke het latere verloop van de betrokken nationale procedure van belang is wanneer onderzocht wordt of iemand op de litigieuze lijst moet worden gehandhaafd in de zin van artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, heeft het Gerecht in punt 172 van dat arrest geoordeeld dat het vonnis van de voorzieningenrechter, dat samen met de Sanctieregeling een onlosmakelijk geheel vormde, sinds de intrekking van die regeling in de Nederlandse rechtsorde niet meer op goede gronden kon dienen als grondslag voor een communautaire maatregel tot bevriezing van rekwirantes tegoeden.

29 In de punten 173 tot en met 180 van het bestreden arrest heeft het Gerecht geoordeeld dat de Sanctieregeling als gevolg van haar intrekking helemaal geen rechtsgevolgen meer sorteerde en dat derhalve hetzelfde diende te gelden voor de rechtsgevolgen die verbonden waren aan het vonnis van de voorzieningenrechter, dat louter een weigering inhield om de gevolgen van de Sanctieregeling op te schorten en dus slechts een voorlopige beoordeling bevatte. Dat rekwirante geen hoger beroep heeft ingesteld tegen het vonnis van de voorzieningenrechter en evenmin een bodemprocedure heeft ingeleid, is niet relevant. De Raad heeft dus de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid overschreden door rekwirante onbeperkt op de litigieuze lijst te laten staan bij het periodieke heronderzoek van haar situatie.

30 Het Gerecht is in de punten 183 en 184 van het bestreden arrest tot de conclusie gekomen dat, aangezien het derde middel gegrond was, de litigieuze handelingen nietig dienden te worden verklaard, zonder dat de overige middelen en argumenten van rekwirante nog hoefden te worden onderzocht. Bijgevolg hoefde evenmin uitspraak te worden gedaan op de krachtens artikel 241 EG ingestelde vordering tot onwettigverklaring van verordening nr. 2580/2001.

31 In het dictum van het bestreden arrest heeft het Gerecht de litigieuze handelingen nietig verklaard, voor zover zij rekwirante betroffen, en het beroep verworpen voor het overige.

IV – Conclusies van partijen en procesverloop voor het Hof

32 Met haar hogere voorziening in zaak C-539/10 P verzoekt rekwirante het Hof:

— het bestreden arrest te vernietigen, voor zover zij tegen de rechtsoverwegingen van dit arrest middelen en argumenten heeft gericht, en, opnieuw rechtdoende, het in eerste aanleg gevorderde toe te wijzen met verbetering van de gronden waarop het bestreden arrest berust;

— de Raad te verwijzen in de kosten van het geding in beide instanties.

33 De Raad verzoekt het Hof:

— primair, de hogere voorziening niet-ontvankelijk te verklaren;

— subsidiair, de hogere voorziening ongegrond te verklaren; en

— rekwirante te verwijzen in de kosten.

34 Het Koninkrijk der Nederlanden verzoekt het Hof primair rekwirantes hogere voorziening niet-ontvankelijk te verklaren en subsidiair de door rekwirante aangevoerde middelen af te wijzen.

35 De Commissie verzoekt het Hof de hogere voorziening van rekwirante niet-ontvankelijk te verklaren.

36 Met zijn hogere voorziening in zaak C-550/10 P verzoekt het Koninkrijk der Nederlanden het Hof om het bestreden arrest te vernietigen, de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht en rekwirante te verwijzen in de kosten.

37 In haar memorie van antwoord op die hogere voorziening verzoekt rekwirante het Hof:

— de hogere voorziening van het Koninkrijk der Nederlanden af te wijzen;

— het bestreden arrest te vernietigen, voor zover zij tegen de rechtsoverwegingen van dit arrest middelen en argumenten heeft gericht, en, opnieuw rechtdoende, het in eerste aanleg gevorderde toe te wijzen met verbetering van de gronden waarop het bestreden arrest berust; en

— het Koninkrijk der Nederlanden te verwijzen in de kosten van de onderhavige procedure en de door het Gerecht in het bestreden arrest uitgesproken kostenveroordeling te bevestigen.

38 De Commissie verzoekt het Hof de hogere voorziening van het Koninkrijk der Nederlanden gegrond te verklaren, het bestreden arrest te vernietigen en de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht.

39 Bij beschikking van de president van het Hof van 4 februari 2011 zijn de zaken C-539/10 P en C-550/10 P gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

V – Hogere voorzieningen

A – *Hogere voorziening van rekwirante (C-539/10 P)*

1. Argumenten van partijen

40 Rekwirante betoogt dat haar hogere voorziening ontvankelijk is, hoewel zij de nietigverklaring van niet-operatieve delen van het bestreden arrest beoogt. Dat arrest bevat immers een aantal belastende overwegingen. Indien het Koninkrijk der Nederlanden een nieuwe ministeriële regeling zou vaststellen die in overeenstemming is met deze overwegingen en die vervolgens door de Raad zou worden gebruikt om rekwirante opnieuw op de litigieuze lijst te plaatsen, zou opnieuw een lange en dure procedure moeten worden gevoerd. Bovendien bestaat het gevaar dat rekwirante zich in het kader van een dergelijke procedure, vanwege het gezag van gewijsde, niet meer zou kunnen beroepen op de middelen die het Gerecht in het bestreden arrest heeft afgewezen.

41 In repliek voegt rekwirante eraan toe dat zij in eerste aanleg gedeeltelijk in het ongelijk is gesteld in de zin van artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Zij heeft het Gerecht immers niet enkel verzocht de litigieuze handelingen nietig te verklaren, maar ook te verklaren dat verordening nr. 2580/2001, die aan deze handelingen ten grondslag lag, niet op haar van toepassing was. Het Gerecht heeft enkel die eerste vordering toegewezen en het beroep verworpen voor het overige. Dat het eerste middel ongegrond was verklaard, was bovendien bepalend om te besluiten tot de verwerping van het beroep voor het overige. Enkel een arrest inzake de toepasselijkheid van verordening nr. 2580/2001 als zodanig strekt zich uit tot soortgelijke toekomstige

bevriezingsbeslissingen en vermijdt dat tegen dergelijke beslissingen – waarvan het overigens waarschijnlijk is dat zij zullen worden vastgesteld – opnieuw beroepen tot nietigverklaring moeten worden ingesteld.

42 De Raad, het Koninkrijk der Nederlanden en de Commissie betogen dat rekwirantes hogere voorziening niet-ontvankelijk is. Zij voeren in dit verband met name aan dat deze hogere voorziening niet gericht is tegen het dictum van het bestreden arrest, maar tegen de rechtsoverwegingen ervan, en dat rekwirante voor het Gerecht niet in het ongelijk is gesteld in de zin van artikel 56 van het Statuut van het Hof.

2. Beoordeling door het Hof

43 Volgens artikel 113, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, in de versie die gold toen de hogere voorziening werd ingesteld, strekt hogere voorziening tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van de beslissing van het Gerecht.

44 In casu strekt rekwirantes hogere voorziening echter niet tot vernietiging, zelfs niet gedeeltelijk, van het bestreden arrest, te weten van het dictum ervan (zie in die zin arresten van 5 juli 2011, Edwin/BHIM, C-263/09 P, Jurispr. blz. I-5853, punten 83-85, en 21 december 2011, Iride/Commissie, C-329/09 P, punt 48), maar enkel tot wijziging van bepaalde rechtsoverwegingen ervan, zoals rekwirante in haar hogere voorziening zelf erkent.

45 Wat het verzoek om nietigverklaring van de litigieuze handelingen betreft, is rekwirante in eerste aanleg op basis van haar derde middel immers in het gelijk gesteld, en vordert zij enkel dat de rechtsoverwegingen met betrekking tot twee door het Gerecht afgewezen onderdelen van het eerste middel worden gewijzigd.

46 Wat bovendien het verzoek betreft om verordening nr. 2580/2001 niet-toepasselijk te verklaren, welk verzoek het Gerecht in punt 2 van het dictum van het bestreden arrest heeft afgewezen, zij vastgesteld dat rekwirante deze omstandigheid enkel heeft benadrukt in de motivering van haar repliek, maar niet heeft gevorderd dat het betreffende gedeelte van het dictum van het bestreden arrest zou worden vernietigd.

47 Bijgevolg is de hogere voorziening niet-ontvankelijk.

48 Aan die conclusie wordt niet afgedaan door rekwirantes argumenten in verband met het gezag van gewijsde.

49 Het gezag van gewijsde strekt zich immers enkel uit tot de overwegingen van een arrest die noodzakelijk zijn ter staving van het dictum ervan en er daardoor onlosmakelijk mee verbonden zijn [zie arresten van 14 september 1999, Commissie/AssiDomän Kraft Products e.a., C-310/97 P, Jurispr. blz. I-5363, punt 54; 1 juni 2006, P&O European Ferries (Vizcaya) en Diputación Foral de Vizcaya/Commissie, C-442/03 P en C-471/03 P, Jurispr. blz. I-4845, punten 44 en 47, en 19 april 2012, Artegodan/Commissie, C-221/10 P, punt 87]. In het onderhavige geval zijn enkel de rechtsoverwegingen inzake het in eerste aanleg aangevoerde derde middel, dat het Gerecht gegrond heeft verklaard, onlosmakelijk met de in punt 1 van het dictum van het bestreden arrest uitgesproken nietigverklaring van de litigieuze handelingen verbonden.

50 Uit een en ander volgt dat rekwirantes hogere voorziening niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

B – *Hogere voorziening van het Koninkrijk der Nederlanden (C-550/10 P)*

1. Argumenten van partijen

51 Met zijn enige middel verwijt het Koninkrijk der Nederlanden het Gerecht dat het artikel 1, leden 4 en 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 onjuist heeft uitgelegd, door te oordelen dat het vonnis van de voorzieningenrechter na de intrekking van de Sanctieregeling geen voldoende grondslag meer kon zijn om rekwirante op de litigieuze lijst te handhaven.

52 In de eerste plaats heeft het Gerecht artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 onjuist uitgelegd door in de punten 85 tot en met 87 van het bestreden arrest het vonnis van de voorzieningenrechter tezamen met de Sanctieregeling aan te merken als een „beslissing [van] een bevoegde instantie".

53 Het voornoemde vonnis voldoet immers op zichzelf aan de door het Gerecht geformuleerde nauwkeurige criteria (arrest van 30 september 2009, Sison/Raad, T-341/07, Jurispr. blz. II-3625, punt 111), volgens welke een beslissing onderdeel dient te zijn van een nationale procedure die rechtstreeks en primair erop gericht is, aan de betrokkene in het kader van de bestrijding van het terrorisme en wegens diens betrokkenheid daarbij een preventieve of repressieve maatregel op te leggen. De beslissing van de voorzieningenrechter inzake rekwirantes betrokkenheid bij de financiering van het terrorisme vormt het essentiële onderdeel van zijn vonnis, dat bovendien is gewezen in de context van een nationale procedure die erop gericht is aan rekwirante preventieve maatregelen op te leggen in het kader van de strijd tegen het terrorisme.

54 In de tweede plaats heeft het Gerecht in de punten 172 en 180 van het bestreden arrest de verplichtingen die bij de periodieke evaluatie van artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 op de Raad rusten, onjuist uitgelegd, door uit de intrekking van de Sanctieregeling automatisch af te leiden dat het niet langer gerechtvaardigd was rekwirante op de litigieuze lijst te laten staan.

55 Deze intrekking moet weliswaar in aanmerking worden genomen in het kader van de periodieke evaluatie, maar de Raad dient ook rekening te houden met de reden voor deze intrekking. In casu komt deze niet voort uit de overtuiging dat rekwirantes tegoeden niet langer hoefden te worden bevroren, maar wel uit de wil een overlapping van de nationale maatregel en de gemeenschapsverordening te voorkomen, zoals was aangegeven in de toelichting bij de ministeriële regeling waarbij de Sanctieregeling werd ingetrokken. In die omstandigheden hoefde de Raad uit de intrekking van de Sanctieregeling dus niet automatisch de conclusie te trekken dat er geen reden meer was om rekwirante op de litigieuze lijst te handhaven.

56 De Commissie ondersteunt het standpunt van het Koninkrijk der Nederlanden en voegt eraan toe dat uit de motivering van de litigieuze handelingen kan worden afgeleid dat de Raad het vonnis van de voorzieningenrechter op zichzelf beschouwde als de „beslissing van een bevoegde instantie". Hoe dan ook dient rekening te worden gehouden met de door de Raad in het kader van de procedure voor het Gerecht verdedigde stelling dat hij de litigieuze handelingen uitsluitend had gebaseerd op het vonnis van de voorzieningenrechter.

57 Bovendien beklemtoont de Commissie dat de vraag of rekwirante betrokken was bij terroristische activiteiten, in het vonnis van de voorzieningenrechter niet slechts bijkomstig en terloops ter sprake was gebracht. Teneinde te kunnen uitmaken of hij de tenuitvoerlegging van de Sanctieregeling moest schorsen, diende de voorzieningenrechter de hoofdvraag te onderzoeken – hetgeen hij overigens heeft

gedaan –, namelijk of er voldoende aanwijzingen bestonden om te besluiten dat rekwirante tegoeden had verzameld ten gunste van met Hamas gelieerde organisaties, die gelden ter beschikking stellen voor het plegen of het vergemakkelijken van terroristische daden.

58 Ten slotte heeft het Gerecht artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 onjuist toegepast, aangezien het geen rekening heeft gehouden met de redenen voor de intrekking van de Sanctieregeling, noch met het feit dat rekwirante geen hoger beroep had ingesteld tegen het vonnis van de voorzieningenrechter en evenmin een bodemprocedure had ingeleid.

59 Rekwirante is daarentegen allereerst van mening dat het vonnis van de voorzieningenrechter niet beantwoordt aan de specifieke criteria die het Gerecht heeft gesteld voor het bestaan van een beslissing in de zin van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931. In het bijzonder is er geen sprake van een nationale procedure die rechtstreeks en primair erop gericht is aan de betrokkene een preventieve of repressieve maatregel op te leggen. De voorzieningenrechter heeft slechts beperkte bevoegdheden. Hij doet op voorlopige wijze uitspraak en kan geen declaratoir vonnis wijzen. Hij verricht noodzakelijkerwijs enkel een tot het betrokken domein beperkte belangenafweging. Dat deze rechter de vordering afwijst die rekwirante heeft ingesteld om het Koninkrijk der Nederlanden te laten verbieden de maatregel tot bevriezing van haar tegoeden te handhaven, betekent dus niet dat hij de handelwijze van deze lidstaat goedkeurt.

60 Voorts benadrukt rekwirante dat de nationale beslissing in de zin van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 van doorslaggevend belang is bij de vaststelling van een besluit waarbij iemand op de litigieuze lijst wordt gehandhaafd. De uitlegging van het Koninkrijk der Nederlanden kent de Raad een vrijheid toe die niet strookt met de erg bezwarende aard van een bevriezing van tegoeden en evenmin met de rechtsbescherming.

2. Beoordeling door het Hof

61 Met zijn enige middel betoogt het Koninkrijk der Nederlanden in wezen dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat er na de intrekking van de Sanctieregeling in het nationale recht geen „grondslag” meer bestond die de handhaving van rekwirante op de litigieuze lijst rechtens genoegzaam rechtvaardigde.

62 Om over de gegrondheid van dit middel uitspraak te kunnen doen, moet worden onderzocht of het Gerecht terecht heeft geoordeeld dat de litigieuze handelingen waren vastgesteld op basis van welbepaalde inlichtingen of dossierelementen die aantonen dat ten aanzien van rekwirante door een bevoegde instantie een beslissing is genomen die beantwoordt aan de definitie van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, maar dat rekwirante ten gevolge van de intrekking van de Sanctieregeling niet meer op de litigieuze lijst kon worden gehandhaafd.

63 Daartoe moet artikel 1, leden 4 en 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, waarnaar artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 verwijst, worden uitgelegd aan de hand van de bewoordingen ervan, maar tevens van de context ervan en de doelstellingen die worden nagestreefd door de regeling waarvan die bepaling uitmaakt (zie met name arresten van 19 september 2000, Duitsland/Commissie, C-156/98, Jurispr. blz. I-6857, punt 50; 7 oktober 2010, Lassal, C-162/09, Jurispr. blz. I-9217, punt 49, en 25 oktober 2011, eDate Advertising en Martinez, C-509/09 en C-161/10, Jurispr. blz. I-10269, punt 54). Bovendien moeten de bijzonderheden van de onderhavige zaak in aanmerking worden genomen.

a) Uitlegging van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931

64 Allereerst bepaalt de tekst van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 dat de litigieuze lijst wordt opgesteld aan de hand van welbepaalde inlichtingen of dossierelementen die aantonen dat door een bevoegde instantie een beslissing is genomen ten aanzien van de bedoelde personen, groepen of entiteiten, ongeacht of het gaat om de inleiding van een onderzoek of een vervolging wegens een terroristische daad, poging tot het plegen van een dergelijke daad, of de deelname aan of het vergemakkelijken van een dergelijke daad, op grond van bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen, dan wel om een veroordeling wegens dergelijke feiten.

65 Volgens de tweede zin van de eerste alinea van voornoemd lid 4 kunnen de personen, groepen of entiteiten die de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties in verband heeft gebracht met terrorisme en waartegen deze sancties heeft gelast, op de lijst worden geplaatst.

66 Overeenkomstig de tweede alinea van dat lid 4, wordt voor de toepassing van dat lid onder „bevoegde instantie" verstaan een rechterlijke instantie of, indien rechterlijke instanties geen bevoegdheid bezitten op het door deze bepaling bestreken gebied, een gelijkwaardige op dat terrein bevoegde instantie.

67 Wat vervolgens het hoofddoel en het voorwerp van verordening nr. 2580/2001 en gemeenschappelijk standpunt 2001/931 betreft, volgt uit de consideransen ervan dat zij ertoe strekken het internationale terrorisme te bestrijden en het zijn financiële middelen te ontnemen door de tegoeden en economische middelen van de personen of entiteiten die ervan worden verdacht betrokken te zijn bij daarmee verband houdende activiteiten, te bevriezen (zie in die zin arrest van 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, C-402/05 P en C-415/05 P, Jurispr. blz. I-6351, punten 169 en 222, betreffende specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, het Al-Qa'ida-netwerk en de Taliban). Deze handelingen strekken er dus niet toe nationale strafrechtelijke procedures te begeleiden en te steunen, maar wel te voorkomen dat nieuwe terroristische daden worden gepleegd.

68 Daarenboven vloeit uit de verwijzing naar een nationale beslissing en uit de vermelding van „welbepaalde inlichtingen" en „bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen" voort dat artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 ertoe strekt de betrokkenen te beschermen door te verzekeren dat zij enkel op de litigieuze lijst kunnen worden geplaatst indien daarvoor een voldoende solide feitelijke grondslag bestaat, en dat bovengenoemd gemeenschappelijk standpunt deze doelstelling wil bereiken door beroep te doen op een door een nationale instantie genomen beslissing.

69 Aangezien de Europese Unie niet over de middelen beschikt om zelf te onderzoeken of iemand betrokken is bij terroristische daden, heeft voornoemd beroep immers tot doel vast te stellen of er bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen bestaan dat de persoon in kwestie betrokken is bij terroristische activiteiten, waarvan de nationale instanties menen dat zij betrouwbaar zijn en op basis waarvan zij ten minste hebben besloten onderzoeksmaatregelen te nemen, zonder te verlangen dat de nationale beslissing een specifieke rechtsvorm heeft, dan wel dat zij gepubliceerd of betekend is.

70 Aan deze bescherming van de betrokken personen wordt evenwel niet afgedaan wanneer de beslissing van de nationale instantie niet kadert in een procedure tot oplegging van strafsancties, maar wel in een procedure tot oplegging van preventieve maatregelen. In dit verband moet er rekening mee worden gehouden dat artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 wel verwijst naar de „inleiding van een onderzoek of een vervolging", maar de aard van dit onderzoek of deze vervolging niet nader preciseert.

71 Deze bescherming van de betrokken personen wordt tevens verzekerd wanneer de beslissing van de nationale instantie geen onderzoek inleidt, maar aan een onderzoek gevolgen verbindt door aan de betrokkene een preventieve maatregel op te leggen, zonder dat zij een strafrechtelijke veroordeling inhoudt.

72 Deze conclusie vindt steun in het in punt 65 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte feit dat ook een door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties gelaste sanctie grond kan opleveren om iemand op de litigieuze lijst te plaatsen. Aangezien dergelijke sancties doorgaans niet strafrechtelijk zijn, is een bevriezing van tegoeden zoals in casu door de Sanctieregeling opgelegd, perfect vergelijkbaar met een door de Veiligheidsraad gelaste sanctie.

73 Uit een en ander volgt dat artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 de Raad de mogelijkheid biedt zich te baseren op een beslissing die, naar aanleiding van een onderzoek waarbij is nagegaan of de persoon in kwestie betrokken was bij de financiering van terroristische activiteiten, preventieve maatregelen, zoals een bevriezing van tegoeden, oplegt.

74 In casu waren de twee ministers die verantwoordelijk waren voor de vaststelling van de Sanctieregeling, alsook de voorzieningenrechter, nadat hij kennis had genomen van het vertrouwelijke dossier van de AIVD, van mening dat de inlichtingen van de AIVD met betrekking tot de financiële steun door rekwirante aan terroristische activiteiten van Hamas, betrouwbaar waren.

75 Bovendien is de Sanctieregeling vastgesteld door een bevoegde instantie in de zin van artikel 1, lid 4, tweede alinea, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931.

76 Zij was immers door de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken, in overleg met de minister van Financiën, vastgesteld op basis van de Sanctiewet 1977 (Stb. 1980, 93 en 170), zoals gewijzigd bij wet van 16 mei 2002 (Stb. 2002, 270). Deze wet verleent deze instanties de bevoegdheid om de tegoeden van personen en entiteiten te bevriezen, met name in het kader van de uitvoering van resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties inzake de strijd tegen het terrorisme. Zoals het Gerecht in punt 91 van het bestreden arrest terecht heeft vastgesteld, wordt niet gesteld dat een handeling als de Sanctieregeling onder de bevoegdheid van de rechterlijke instanties valt, behalve voor de rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid ervan.

77 Uit een en ander volgt dat het Gerecht op goede gronden heeft kunnen oordelen dat de Raad beschikte over welbepaalde inlichtingen en dossierelementen die aantonen dat ten aanzien van rekwirante door een bevoegde instantie een beslissing is genomen die aan de definitie van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 beantwoordt.

b) Uit artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 voortvloeiende vereisten

78 Luidens artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 worden „[d]e namen van de op de lijst in de bijlage geplaatste personen, groepen en entiteiten [...] regelmatig en ten minste om de zes maanden bezien om er zeker van te zijn dat hun plaatsing op de lijst nog steeds gerechtvaardigd is".

79 Om te beoordelen welke gevolgen de intrekking van de Sanctieregeling kon hebben voor de beslissingen die de Raad overeenkomstig deze bepaling heeft genomen, zij eraan herinnerd dat de tekst van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 verwijst naar de beslissing van een nationale instantie, door te vereisen dat er welbepaalde inlichtingen of dossierelementen bestaan die aantonen dat een dergelijke beslissing is genomen.

80 Noch uit die tekst, noch uit de tekst van artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 volgt dat, boven op die voorwaarde, de in het verleden genomen beslissing nog van kracht moet zijn of nog rechtsgevolgen teweeg moet brengen op het tijdstip waarop de Raad beslist om de betrokkene op de litigieuze lijst te handhaven.

81 Bovendien moet rekening worden gehouden met de functie van de verwijzing naar een nationale beslissing, die, zoals in punt 68 van het onderhavige arrest is uiteengezet, beoogt te verzekeren dat de Raad zijn beslissing baseert op toereikende feitelijke elementen, op basis waarvan deze instelling kan concluderen dat het gevaar bestaat dat de betrokkene zonder de belemmerende maatregelen betrokken zou blijven bij terroristische activiteiten.

82 Wanneer wordt onderzocht of iemand op de litigieuze lijst moet worden gehandhaafd, is het dus van belang te weten of de feitelijke toestand sinds het tijdstip waarop die persoon op deze lijst is geplaatst of sinds de vorige evaluatie in die mate is veranderd dat op basis daarvan niet meer dezelfde conclusie kan worden getrokken met betrekking tot de betrokkenheid van deze persoon bij terroristische activiteiten.

83 In casu was de Sanctieregeling echter niet ingetrokken op grond dat nieuwe feiten of bewijzen aan het licht waren gekomen volgens welke rekwirante niet langer betrokken was bij de financiering van het terrorisme, noch op grond dat de bevoegde nationale instanties hun beoordeling van deze betrokkenheid hadden gewijzigd.

84 Deze intrekking werd uitsluitend gerechtvaardigd door de doelstelling een overlapping te vermijden tussen enerzijds de bij de Sanctieregeling opgelegde nationale maatregel tot bevriezing van de tegoeden en anderzijds de maatregel tot bevriezing van tegoeden waarin op het niveau van de Unie bij verordening nr. 2580/2001 was voorzien ten gevolge van rekwirantes plaatsing op de litigieuze lijst. Deze doelstelling blijkt uit de toelichting bij de ministeriële regeling houdende intrekking van de Sanctieregeling. Zij vindt steun in het feit dat deze intrekking ex nunc, en dus niet retroactief, werkte, en het feit dat in de toelichting bij de Sanctieregeling (Stcrt. 2003, 68) reeds was aangekondigd dat deze regeling zou worden ingetrokken zodra een communautair besluit inzake de bevriezing van de tegoeden in werking zou treden.

85 Deze intrekking was dus uitsluitend bedoeld ter eerbiediging van artikel 288, tweede alinea, VWEU, volgens hetwelk een verordening van de Unie verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat, hetgeen volgens vaste rechtspraak in beginsel uitsluit dat parallelle nationale bepalingen worden vastgesteld of gehandhaafd.

86 Het Hof heeft immers gepreciseerd dat de rechtstreekse toepasselijkheid van verordeningen uitsluit dat de lidstaten interne bepalingen vaststellen die de strekking van de verordening zelf beïnvloeden, tenzij anders is bepaald (zie in die zin arresten van 18 februari 1970, Bollmann, 40/69, Jurispr. blz. 69, punt 4, en 18 juni 1970, Waren-Import-Gesellschaft Krohn, 74/69, Jurispr. blz. 451, punten 4 en 6).

87 Bovendien heeft het Hof geoordeeld dat de lidstaten krachtens hun uit het VWEU voortvloeiende verplichtingen, die zij bij de ratificatie ervan op zich hebben genomen, gehouden zijn aan de rechtstreekse werking van verordeningen niets in de weg te leggen, omdat de nauwgezette naleving van deze plicht een onontbeerlijke voorwaarde is voor de gelijktijdige en eenvormige toepassing van de verordeningen van de Unie op het gehele gebied van de Unie (zie in die zin arresten van 10 oktober 1973, Variola, 34/73, Jurispr. blz. 981, punt 10; 31 januari 1978, Zerbone, 94/77, Jurispr. blz. 99, punten 24 en 25, en 28 maart 1985, Commissie/Italië, 272/83, Jurispr. blz. 1057, punt 26). In het bijzonder mogen de lidstaten geen besluiten vaststellen waarbij de communautaire aard van een rechtsregel en de aan een dergelijke regel verbonden gevolgen voor de justitiabelen verborgen worden gehouden (zie reeds aangehaalde arresten Variola, punt 11, en Zerbone, punt 26; arresten van 14 oktober 2004, Commissie/Nederland, C-113/02, Jurispr. blz. I-9707, punt 16, en 21 december 2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, Jurispr. blz. I-13721, punt 41).

88 Wanneer een nationale bepaling voorschrijft dat de tegoeden moeten worden bevroren van iemand wiens tegoeden ook op grond van een verordening van de Unie moeten worden bevroren, kan die nationale bepaling de strekking van deze verordening nadelig beïnvloeden, met name omdat de regels ter bepaling van de te bevriezen fondsen en de regels om bevroren fondsen uitzonderlijk te gebruiken voor bepaalde uitgaven, zoals in de artikelen 5 en 6 van verordening nr. 2580/2001 bepaald, op het nationale niveau anders kunnen zijn dan op het niveau van de Unie.

89 In die omstandigheden, en gelet op de tekst en het doel van artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, zoals in de punten 78 tot en met 82 van het onderhavige arrest uiteengezet, volstaat de intrekking van de Sanctieregeling niet om te oordelen dat de handhaving van rekwirante op de litigieuze lijst onverenigbaar is met de leden 4 en 6 van voornoemd artikel 1.

90 Uit het bestreden arrest volgt overigens niet dat er aanwijzingen bestonden dat zich, met betrekking tot rekwirantes betrokkenheid bij de financiering van terroristische activiteiten, sinds de vaststelling van de Sanctieregeling nieuwe feiten hebben voorgedaan of dat de nationale instanties de feiten anders hebben beoordeeld. Rekwirante betoogt evenmin dat het Gerecht heeft nagelaten om zulke aanwijzingen in aanmerking te nemen.

91 Uit een en ander volgt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van artikel 1, leden 4 en 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, door te oordelen dat er na de intrekking van de Sanctieregeling geen „grondslag” meer bestond in het nationale recht die de handhaving van rekwirante op de litigieuze lijst rechtens genoegzaam rechtvaardigde, zonder naar behoren rekening te houden met de reden voor die intrekking.

92 Derhalve is het enige middel van het Koninkrijk der Nederlanden gegrond, zodat het bestreden arrest moet worden vernietigd.

C – Incidentele hogere voorziening van rekwirante in zaak C-550/10 P

93 De memorie van antwoord die rekwirante in zaak C-550/10 P heeft ingediend, draagt tevens het opschrift „incidentele hogere voorziening”.

94 Zoals met name uit artikel 117, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering volgt, vereist een incidentele hogere voorziening evenwel dat de partij die deze instelt, daarmee vordert dat het bestreden arrest geheel of gedeeltelijk wordt vernietigd op een grond die in de hogere voorziening niet is aangevoerd (zie arrest van 10 juli 2008, Bertelsmann en Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, Jurispr. blz. I-4951, punt 186), ongeacht de benaming ervan.

95 Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, moet in casu echter worden vastgesteld dat de tekst van deze memorie van antwoord enkel uitlegt waarom de twee onderdelen van het door het Koninkrijk der Nederlanden aangevoerde middel volgens rekwirante niet kunnen slagen. Daarentegen worden met betrekking tot een incidentele hogere voorziening geen gronden aangevoerd. In dit verband volstaat het niet in de inleiding van de memorie van antwoord te verzoeken dat de inhoud van de hogere voorziening in zaak C-539/10 P zou worden geacht in deze memorie van antwoord te worden herhaald en opgenomen.

96 Bijgevolg moet rekwirantes incidentele hogere voorziening niet-ontvankelijk worden verklaard.

VI – Het beroep bij het Gerecht

97 Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, tweede volzin, van het Statuut kan het Hof, wanneer het een bestreden arrest vernietigt, de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is.

98 In casu is het Hof van oordeel dat het door rekwirante ingestelde beroep tot nietigverklaring van de litigieuze handelingen in staat van wijzen is en moet worden afgedaan.

99 In dit verband zij eraan herinnerd dat rekwirante in wezen vijf middelen heeft aangevoerd.

A – *Eerste middel*

100 Het eerste middel betreft schending van artikel 1, leden 1, 2 en 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 en omvat vier onderdelen, die in punt 22 van het onderhavige arrest in herinnering zijn geroepen.

101 Om te beginnen zij opgemerkt dat het Gerecht al deze onderdelen heeft afgewezen en dat rekwirante in haar hogere voorziening enkel kritiek heeft geformuleerd ten aanzien van de afwijzing van het tweede en het derde onderdeel. Rekwirante vordert dus niet langer de nietigverklaring van de litigieuze handelingen op basis van de aanvankelijk in het eerste en het vierde onderdeel van haar eerste middel aangevoerde argumenten. Bijgevolg hoeven die onderdelen niet meer te worden onderzocht.

102 Met het tweede onderdeel van het eerste middel voert rekwirante aan dat geen bevoegde instantie ten aanzien van haar een beslissing heeft genomen in de zin van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931. Rekwirante betoogt in dit verband met name dat noch de Sanctieregeling, noch het vonnis van de voorzieningenrechter behoren tot een van de in deze bepaling bedoelde categorieën van beslissingen.

103 Dit onderdeel is ongegrond. Uit de punten 64 tot en met 77 van het onderhavige arrest blijkt immers dat de Raad beschikte over welbepaalde inlichtingen en dossierelementen, die aantoonden dat ten aanzien van rekwirante door een bevoegde instantie een beslissing was genomen die aan de definitie van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 beantwoordt.

104 Wat de door de Raad in zijn verweerschrift bij het Gerecht verdedigde stelling betreft dat de litigieuze handelingen enkel waren gebaseerd op het vonnis van de voorzieningenrechter, zij in herinnering gebracht dat de verwijzing naar een nationale beslissing in artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 bedoeld is om vast te stellen dat er bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen bestaan die door de nationale instanties betrouwbaar worden geacht en waaruit blijkt dat de persoon in kwestie betrokken is bij terroristische activiteiten. Daarenboven wordt in de motivering, die tweemaal aan rekwirante is toegezonden, namelijk bij brieven van 23 april en van 29 juni 2007, melding gemaakt van de Sanctieregeling. Bijgevolg vormt deze stelling van de Raad slechts een tot staving van zijn betoog aangevoerd argument, dat het Hof niet kan binden wanneer het de rechtmatigheid van de litigieuze handelingen onderzoekt (zie naar analogie arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, Jurispr. blz. I-8533, punt 65).

105 Met het derde onderdeel van haar eerste middel betoogt rekwirante dat noch uit de motivering, noch uit het vonnis van de voorzieningenrechter, noch uit de Sanctieregeling en zelfs niet uit het ambtsbericht van de AIVD kan blijken van enige mate van opzet, schuld of wetenschap bij haar betreffende het ondersteunen van terroristische activiteiten. Het bewijs daarvan, dat volgens haar op de Raad rust, is echter beslissend voor de toepassing van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en verordening nr. 2580/2001. De Raad heeft een kennelijke beoordelingsfout gemaakt door aan te nemen dat zij wist dat bepaalde organisaties waaraan geld werd gedoneerd, aan Hamas gelieerd waren, en dat deze organisaties op hun beurt die gelden aanwendden ten behoeve van het plegen van terroristische aanslagen.

106 In dit verband volgt uit de omstandigheden van de onderhavige zaak, die het Gerecht in de punten 128 tot en met 132 van het bestreden arrest terecht heeft gepreciseerd, dat de Raad geen beoordelingsfout heeft gemaakt door ervan uit te gaan dat rekwirante wetenschap ervan had in de zin van artikel 1, lid 3, sub k, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 dat zij met het inzamelen en ter beschikking stellen van gelden meewerkte aan terroristische activiteiten.

107 Derhalve moet het derde onderdeel van het eerste middel, en dus ook dit middel in zijn geheel, ongegrond worden verklaard.

B – *Derde middel*

108 Het derde middel ziet op schending van artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 en een wezenlijk vormvoorschrift. Met dit middel betoogt rekwirante dat de Raad nooit heeft onderzocht of de redenen die het aanvankelijke besluit tot bevriezing van de tegoeden rechtvaardigden waren blijven voortbestaan en of het wenselijk was om rekwirante op de litigieuze lijst te laten staan, en dat hij daardoor een wezenlijk vormvoorschrift heeft geschonden.

109 Rekwirante voert aan dat zij de feitelijke juistheid of onjuistheid van de aantijgingen van de AIVD uit 2003 niet meer door een Nederlandse rechter kan laten toetsen, en dat evenmin onderzocht kan worden wat de huidige status is van de organisaties waaraan zij geld heeft overgemaakt. De Raad heeft bovendien niet naar behoren rekening gehouden met het feit dat naar aanleiding van de Sanctieregeling en het vonnis van de voorzieningenrechter in Nederland geen onderzoek is ingeleid of geen vervolging is ingesteld tegen rekwirante, terwijl de Sanctieregeling meteen na de vaststelling van de eerste communautaire maatregel tot bevriezing van haar tegoeden was ingetrokken.

110 In dit verband zij allereerst in herinnering geroepen dat uit de punten 78 tot en met 89 van het onderhavige arrest volgt dat de intrekking van de Sanctieregeling er op zich niet toe leidt dat de handhaving van rekwirante op de litigieuze lijst onverenigbaar wordt met artikel 1, leden 4 en 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931.

111 Zoals in punt 90 van het onderhavige arrest is opgemerkt, volgt uit het bestreden arrest bovendien niet dat er aanwijzingen bestonden dat zich, met betrekking tot rekwirantes betrokkenheid bij de financiering van terroristische activiteiten, sinds de vaststelling van de Sanctieregeling nieuwe feiten hebben voorgedaan of dat de nationale instanties de feiten anders hebben beoordeeld.

112 Rekwirante voert evenmin aan dat het Gerecht heeft nagelaten om zulke aanwijzingen in aanmerking te nemen of dat de Raad over aanwijzingen beschikte op basis waarvan hij had kunnen besluiten dat rekwirante na de vaststelling van de Sanctieregeling haar medewerking aan de financiering van terroristische activiteiten had opgeschort of beëindigd, onafhankelijk van het feit dat zij dergelijke medewerking door de bevriezing van haar tegoeden nog maar moeilijk, of zelfs helemaal niet meer, kon verlenen.

113 Derhalve kan niet worden geconstateerd dat de Raad de hem in artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 opgelegde evaluatieplicht niet is nagekomen.

C – Tweede en vierde middel

1. Argumenten van partijen

114 Met haar tweede en haar vierde middel betoogt rekwirante dat de litigieuze handelingen afbreuk doen aan haar fundamenteel recht op ongestoord genot van haar eigendom en om die reden in strijd zijn met de algemene beginselen van gemeenschapsrecht, met name met het evenredigheidsbeginsel, artikel 6 EU en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

115 Rekwirante erkent dat de bevriezing van tegoeden het wezen zelf van het recht van eigendom van de belanghebbenden op hun financiële activa niet aantast, maar enkel het gebruik daarvan. Niettemin is de uit de litigieuze handelingen voortvloeiende inmenging volgens haar in casu niet evenredig. Het was immers mogelijk om te kiezen tussen verschillende maatregelen waarmee de financiering van het terrorisme op passende wijze kon worden bestreden, een op zich legitieme doelstelling, en er is niet geopteerd voor de maatregel die de betrokkene het minst belastte.

116 In dit verband verwijt rekwirante de Raad dat hij al haar tegoeden heeft bevroren, hoewel het even doeltreffend en minder belastend zou zijn geweest om rekwirante te verbieden geld over te maken aan bepaalde specifieke organisaties, of haar uitsluitend te verbieden om projecten in Palestina financieel te ondersteunen, of haar de toestemming te verlenen om geld te storten aan bepaalde, met naam genoemde humanitaire organisaties, of om een systeem in te stellen waarbij rekwirante voor elke financiële transactie vooraf de goedkeuring moest verkrijgen van een nationale instantie, of om haar te verplichten om a posteriori nauwkeurig te verantwoorden waarvoor de uitgekeerde gelden zijn gebruikt. Bij brief van 25 mei 2007 heeft rekwirante deze alternatieven aan de Raad gesuggereerd.

117 Rekwirante voegt eraan toe dat ook rekening moet worden gehouden met de buitensporige ongemakken die zij ondervindt ten gevolge van de litigieuze handelingen, aangezien deze haar raken in de kern van haar bestaan als geldschieter voor liefdadigheidsinstellingen. Doordat haar tegoeden zijn bevroren kan zij geen enkele van de activiteiten waarvoor zij is opgericht meer uitoefenen, ook niet ten gunste van goede doelen in Nederland.

118 Bovendien wordt die onevenredigheid nog versterkt doordat niet duidelijk is hoelang de in casu aan de orde zijnde maatregelen, die reeds meer dan vier jaar gelden, nog van kracht zullen zijn, en zij dus mogelijkerwijs voor onbeperkte duur van kracht kunnen blijven. Het is onduidelijk hoelang de Raad nog van mening zal zijn dat het noodzakelijk is om deze maatregelen te handhaven. Rekwirante kan zelf niets ondernemen om haar toestand te wijzigen.

119 De Raad, het Koninkrijk der Nederlanden en de Commissie zijn van mening dat de litigieuze handelingen in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel, zodat rekwirantes recht op ongestoord genot van haar eigendom niet is geschonden.

2. Beoordeling door het Hof

120 De bij de litigieuze handelingen opgelegde bevriezing van tegoeden is een conservatoire maatregel die niet wordt geacht de betrokkenen hun eigendom te ontnemen (zie reeds aangehaald arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, punt 358). Zij brengt evenwel ontegenzeggelijk mee dat rekwirante beperkt wordt in de uitoefening van haar eigendomsrecht. Die beperking moet bovendien als aanzienlijk worden aangemerkt, gelet op de algemene draagwijdte van de bevriezingsmaatregel en op het feit dat deze voor het eerst bij besluit van 27 juni 2003 is opgelegd.

121 Volgens vaste rechtspraak geniet het eigendomsrecht in het Unierecht echter geen absolute bescherming. Bijgevolg kan de uitoefening van dat recht aan beperkingen worden onderworpen, mits deze daadwerkelijk aan door de Unie nagestreefde doeleinden van algemeen belang beantwoorden en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, geen onevenredige en onduldbare ingreep opleveren waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast (zie arrest van 30 juli 1996, Bosphorus, C-84/95, Jurispr. blz. I-3953, punt 21; reeds aangehaald arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, punt 355, en arrest van 16 november 2011, Bank Melli Iran/Raad, C-548/09 P, Jurispr. blz. I-11381, punten 89, 113 en 114).

122 Voorts maakt het evenredigheidsbeginsel volgens vaste rechtspraak deel uit van de algemene beginselen van Unierecht en vereist het dat de middelen waarmee een bepaling van Unierecht de door de betrokken regelgeving legitiem nagestreefde doelstellingen beoogt te bereiken, passend zijn en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is (zie met name arresten van 12 mei 2011, Luxemburg/Parlement en Raad, C-176/09, Jurispr. blz. I-3727, punt 61, en 13 maart 2012, Melli Bank/Raad, C-380/09 P, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

123 Gelet op het voor de internationale gemeenschap zo fundamentele doel van algemeen belang dat erin bestaat de bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid door terroristische handelingen met alle middelen te bestrijden overeenkomstig het Handvest van de Verenigde Naties, kan de bevriezing van de tegoeden, financiële en andere economische middelen van de personen van wie overeenkomstig verordening nr. 2580/2001 en gemeenschappelijk standpunt 2001/931 is vastgesteld dat zij betrokken zijn bij de financiering van het terrorisme, op zich niet als ongeschikt worden aangemerkt (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Bosphorus, punt 26; Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, punt 363, en Bank Melli Iran/Raad, punt 115).

124 Rekwirante erkent zelf dat het nagestreefde doel, zijnde de financiering van het terrorisme bestrijden teneinde de internationale vrede en veiligheid te behouden, een legitiem doel is, en zij betwist niet dat de bevriezing van fondsen geschikt is om dat doel te bereiken. Zij voert enkel aan dat de bij de litigieuze handelingen opgelegde bevriezing van haar tegoeden niet noodzakelijk en niet evenredig was.

125 Wat de noodzaak van de litigieuze handelingen betreft, moet worden vastgesteld dat het nagestreefde doel, te weten de strijd tegen de financiering van het terrorisme, niet op even doeltreffende wijze kan worden bereikt met de minder belastende alternatieve maatregelen die rekwirante voorstelt, zoals een stelsel van voorafgaande machtiging of de verplichting a posteriori te verantwoorden waarvoor de uitgekeerde gelden zijn gebruikt, in het bijzonder gelet op de mogelijkheid om de opgelegde beperkingen te omzeilen.

126 Bovendien voorziet noch gemeenschappelijk standpunt 2001/931, noch verordening nr. 2580/2001 in een gedeeltelijke bevriezing, die enkel betrekking heeft op de activa die verband houden met de financiering van het terrorisme. Hetzelfde geldt voor resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, waarvan punt 1, sub c, in het algemeen bepaalt dat de staten de tegoeden en andere financiële activa of economische middelen bevriezen van personen die betrokken zijn bij het plegen van terroristische daden of pogingen daartoe. Bij de uitlegging van de bepalingen van Unierecht ter uitvoering van resolutie 1373 (2001) moet rekening worden gehouden met de tekst en het doel van deze resolutie (zie in die zin met name arrest van 29 juni 2010, E en F, C-550/09, Jurispr. blz. I-6213, punt 72, en reeds aangehaalde arresten Bank Melli Iran/Raad, punt 104, en Melli Bank/Raad, punt 55).

127 Inzake de stelling dat het onevenredig is dat rekwirante wat de litigieuze handelingen betreft op de litigieuze lijst is gehandhaafd, zij eraan herinnerd dat de artikelen 5 en 6 van verordening nr. 2580/2001 voorzien in de mogelijkheid om enerzijds toe te staan dat bevroren tegoeden worden gebruikt om in essentiële behoeften te voorzien of bepaalde verplichtingen na te komen en anderzijds

specifieke machtigingen te verlenen om bevroren tegoeden, andere financiële activa of andere economische middelen vrij te geven (zie naar analogie reeds aangehaald arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, punt 364).

128 Daarenboven moet in aanmerking worden genomen dat rekwirante, anders dan de betrokkene in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het reeds aangehaalde arrest Bosphorus, met haar eigen gedrag heeft bijgedragen aan de toestand die tot haar plaatsing op de litigieuze lijst heeft geleid, zoals uit de Sanctieregeling en het vonnis van de voorzieningenrechter volgt.

129 De handhaving van rekwirante op de litigieuze lijst wat de litigieuze handelingen betreft kan tot slot niet worden aangemerkt als onevenredig omdat zij van potentieel onbeperkte duur zou zijn. Deze handhaving wordt immers periodiek geëvalueerd, teneinde te waarborgen dat de personen en entiteiten die niet meer beantwoorden aan de criteria om op de litigieuze lijst te staan, van die lijst worden geschrapt (zie naar analogie reeds aangehaald arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, punt 365).

130 Hieruit volgt dat de door de litigieuze handelingen veroorzaakte beperkingen van rekwirantes eigendomsrecht, gelet op het feit dat het van cruciaal belang is om het terrorisme te bestrijden en aldus de internationale vrede en veiligheid te handhaven, niet onevenredig zijn met de nagestreefde doelstellingen.

131 Bijgevolg zijn het tweede en het vierde middel van het beroep ongegrond en moeten zij worden afgewezen.

D – *Vijfde middel*

1. Argumenten van partijen

132 Met haar vijfde middel betoogt rekwirante dat besluit 2007/445 om verschillende redenen niet voldoet aan de motiveringsplicht van artikel 253 EG.

133 Ten eerste heeft de Raad niet aangegeven waarom hij van mening was dat in casu een beslissing genomen was door een bevoegde instantie in de zin van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931.

134 Ten tweede heeft de Raad wel uitgelegd waarom rekwirante volgens hem binnen de formele werkingssfeer van verordening nr. 2580/2001 viel, maar niet aangegeven waarom hij bij de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid van oordeel was dat rekwirantes tegoeden daadwerkelijk dienden te worden bevroren.

135 Ten derde heeft de Raad niet op specifieke en concrete wijze aangegeven waarom hij na de evaluatie meende dat het gerechtvaardigd bleef om rekwirantes tegoeden te bevriezen. Hij heeft enkel vermeld dat hij „ervan overtuigd" was dat de redenen om rekwirante aanvankelijk op de litigieuze lijst te plaatsen, geldig bleven.

136 Ten vierde verwijt rekwirante de Raad dat deze op geen enkele manier heeft gepoogd een antwoord te bieden op de omstandige opmerkingen die zij hem bij brief van 25 mei 2007 had toegezonden.

137 De Raad en de Commissie zijn van mening dat besluit 2007/445, gelezen in samenhang met de motivering ervan en met verordening nr. 2580/2001, toereikend is gemotiveerd.

2. Beoordeling door het Hof

138 Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 253 EG vereiste motivering beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen (zie met name arrest van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 63, en reeds aangehaalde arresten Bertelsmann en Sony Corporation of America/Impala, punt 166, en E en F, punt 54).

139 Het motiveringsvereiste moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, met name de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die door de handeling rechtstreeks en individueel worden geraakt, bij een toelichting kunnen hebben (zie met name reeds aangehaalde arresten Commissie/Sytraval en Brink's France, punt 63; Bertelsmann en Sony Corporation of America/Impala, punt 166, en Melli Bank/Raad, punt 93).

140 Het is niet noodzakelijk dat alle relevante gegevens, feitelijk en rechtens, in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de beoordeling van de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 253 EG voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, maar ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (zie met name reeds aangehaald arrest Commissie/Sytraval en Brink's France, punt 63; arrest van 22 juni 2004, Portugal/Commissie, C-42/01, Jurispr. blz. I-6079, punt 66, en reeds aangehaald arrest Bertelsmann en Sony Corporation of America/Impala, punt 166).

141 Allereerst vloeit uit deze rechtspraak voort dat artikel 253 EG niet aldus mag worden uitgelegd dat het de Raad ertoe verplicht om op gedetailleerde wijze te antwoorden op de opmerkingen die rekwirante tijdens haar raadpleging vóór de vaststelling van het betrokken besluit heeft gemaakt (zie naar analogie arresten van 10 mei 1960, Barbara Erzbergbau e.a./Hoge Autoriteit, 3/58-18/58, 25/58 en 26/58, Jurispr. blz. 377, 420, en 17 november 1987, British American Tobacco en Reynolds Industries/Commissie, 142/84 en 156/84, Jurispr. blz. 4487, punten 72 en 73).

142 Bovendien waren in de motivering, die samen met besluit 2007/445 aan rekwirante is meegedeeld, de individuele en specifieke gegevens vermeld op grond waarvan de Raad overeenkomstig artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 op basis van door een nationale instantie betrouwbaar geachte inlichtingen tot de slotsom was gekomen dat rekwirante betrokken was bij de financiering van het terrorisme. Op basis van die gegevens kon rekwirante begrijpen wat haar ten laste werd gelegd.

143 Die conclusie geldt tevens voor de andere litigieuze handelingen, aangezien niet wordt betwist dat de Raad die handelingen op dezelfde wijze heeft gemotiveerd als bovengenoemd besluit.

144 Wat rekwirantes tweede argument betreft, volgt uit punt 1, sub c, van resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en uit artikel 2, leden 1 en 3, van verordening nr. 2580/2001 dat het de regel is om de fondsen te bevriezen van personen die betrokken zijn bij terroristische daden. De Raad kan dus niet worden verweten geen bijkomende redenen te hebben vermeld op basis waarvan hij heeft kunnen oordelen dat rekwirantes tegoeden daadwerkelijk dienden te worden bevroren.

145 Wat rekwirantes derde argument betreft, dat de Raad niet heeft vermeld waarom hij van mening was dat het gerechtvaardigd bleef om rekwirantes tegoeden te bevriezen, zij eraan herinnerd dat – zoals in de punten 111 en 112 van het onderhavige arrest is vastgesteld – niets erop wijst dat zich, met betrekking tot rekwirantes betrokkenheid bij de financiering van terroristische activiteiten, sinds de vaststelling van de Sanctieregeling nieuwe feiten hebben voorgedaan of dat de nationale instanties de feiten anders hebben beoordeeld. Rekwirante betoogt evenmin dat de Raad over aanwijzingen

beschikte op basis waarvan hij had kunnen besluiten dat rekwirante na de vaststelling van de Sanctieregeling haar medewerking aan de financiering van terroristische activiteiten had opgeschort of beëindigd.

146 Bijgevolg hoefde de Raad niet nader uiteen te zetten waarom hij ervan overtuigd was dat de redenen die de plaatsing van rekwirante op de litigieuze lijst rechtvaardigden, geldig bleven.

147 Derhalve moet het laatste middel worden afgewezen, en moet het beroep worden verworpen in zijn geheel.

VII – Kosten

148 Volgens artikel 122, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering beslist het Hof ten aanzien van de proceskosten wanneer de hogere voorziening ongegrond is of wanneer, bij gegrondheid ervan, het de zaak zelf afdoet. Ingevolge artikel 69, lid 2, van dit Reglement, dat ingevolge artikel 118 daarvan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Lid 4, eerste alinea, van dat artikel 69 bepaalt dat de lidstaten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten dragen.

149 Aangezien de hogere voorziening van het Koninkrijk der Nederlanden is toegewezen, rekwirantes hogere voorziening is afgewezen en rekwirantes beroep tegen de litigieuze handelingen is verworpen, moet rekwirante overeenkomstig de vordering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Raad worden verwezen in haar eigen kosten, in de kosten van het Koninkrijk der Nederlanden en van de Raad in verband met de onderhavige hogere voorzieningen, en in de kosten van de Raad in eerste aanleg.

150 De Commissie draagt als interveniënte voor het Gerecht en voor het Hof haar eigen kosten in verband met beide instanties. Het Koninkrijk der Nederlanden draagt als interveniënt voor het Gerecht zijn eigen kosten in verband met die aanleg.

Het Hof (Derde kamer) verklaart:

1) Het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 9 september 2010, Al-Aqsa/Raad (T-348/07), wordt vernietigd.

2) Het beroep van de Stichting Al-Aqsa wordt verworpen en de hogere voorziening van de Stichting Al-Aqsa wordt afgewezen.

3) De Stichting Al-Aqsa wordt verwezen in haar eigen kosten, in de kosten van het Koninkrijk der Nederlanden en van de Raad van de Europese Unie in verband met de onderhavige hogere voorzieningen, en in de kosten van de Raad in eerste aanleg.

4) De Europese Commissie draagt als interveniënte voor het Gerecht van de Europese Unie en voor het Hof van Justitie van de Europese Unie haar eigen kosten in verband met beide instanties. Het Koninkrijk der Nederlanden draagt als interveniënt voor het Gerecht zijn eigen kosten in verband met die aanleg.

ondertekeningen