Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 15 listopada 2012 r.*

Spis treści

I – Ramy prawne 4

A – Rezolucja 1373 (2001) Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych 4

B – Wspólne stanowisko 2001/931/WPZiB 4

C – Rozporządzenie (WE) nr 2580/2001 5

II – Okoliczności powstania sporu i sporne akty 7

III – Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok 9

IV – Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem 11

V – W przedmiocie odwołań 12

A – W przedmiocie odwołania Stichting Al-Aqsa (C-539/10 P) 12

1. Argumentacja stron 12

2. Ocena Trybunału 13

B – W przedmiocie odwołania Królestwa Niderlandów (C-550/10 P) 13

1. Argumentacja stron 13

2. Ocena Trybunału 15

a) Wykładnia art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 15

b) Wymogi wynikające z art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931 17

C – W przedmiocie odwołania wzajemnego wniesionego przez Stichting Al-Aqsa w sprawie C-550/10 P

VI – W przedmiocie skargi przed Sądem 19

* Język postępowania: niderlandzki.

A – W przedmiocie zarzutu pierwszego 19

B – W przedmiocie zarzutu trzeciego 20

C – W przedmiocie zarzutów drugiego i czwartego 21

1. Argumentacja stron 21

2. Ocena Trybunału 22

D – W przedmiocie zarzutu piątego 23

1. Argumentacja stron 23

2. Ocena Trybunału 24

VII – W przedmiocie kosztów 25

Odwołanie — Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa — Walka z terroryzmem — Środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom — Zamrożenie funduszy — Wspólne stanowisko 2001/931/WPZiB — Artykuł 1 ust. 4 i 6 — Rozporządzenie (WE) nr 2580/2001 — Artykuł 2 ust. 3 — Umieszczenie organizacji i jej pozostawienie w wykazie osób, grup i podmiotów uczestniczących w aktach terrorystycznych — Przesłanki — Decyzja podjęta przez właściwą władzę — Uchylenie środka krajowego — Skarga o stwierdzenie nieważności — Dopuszczalność odwołania — Prawo do poszanowania własności — Zasada proporcjonalności — Artykuł 253 WE — Obowiązek uzasadnienia

W sprawach połączonych C-539/10 P i C-550/10 P

mającej za przedmiot dwa odwołania w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione odpowiednio w dniach 18 i 23 listopada 2010 r.,

Stichting Al-Aqsa (C-539/10 P), z siedzibą w Heerlen (Niderlandy), reprezentowana przez M.J.G. Uiterwaala oraz A.M. van Eika, advocaten,

wnosząca odwołanie,

w której drugą stroną są:

Rada Unii Europejskiej, reprezentowana przez E. Finnegan oraz przez B. Driessena i R. Szostaka, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

popierana przez:

Królestwo Niderlandów, reprezentowane przez C.M. Wissels, oraz M. Bultermana, działających w charakterze pełnomocników,

Komisję Europejską, reprezentowaną przez S. Boelaert oraz P. van Nuffla, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenienci w pierwszej instancji,

oraz

Królestwo Niderlandów (C-550/10 P), reprezentowane przez C.M. Wissels oraz M. Noorta, działających w charakterze pełnomocników,

wnoszące odwołanie,

w której drugą stroną są:

Stichting Al-Aqsa, z siedzibą w Heerlen (Niderlandy), reprezentowana przez A.M. van Eika, advocaat,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

Rada Unii Europejskiej, reprezentowana przez E. Finnegan oraz przez B. Driessena i R. Szostaka, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

Komisja Europejska, reprezentowana przez S. Boelaert oraz P. van Nuffla, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenient w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, pełniąca obowiązki prezesa trzeciej izby, K. Lenaerts, G. Arestis, J. Malenovský i T. von Danwitz (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: V. Trstenjak,

sekretarz:. A. Calot Escobar,

uwzględniając procedurę pisemną,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 6 czerwca 2012 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Stichting Al-Aqsa (zwana dalej również „wnoszącą odwołanie") (C-539/10 P) oraz Królestwo Niderlandów (C-550/10 P) domagają się w odwołaniach uchylenia przez Trybunał wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 9 września 2010 r. w sprawie T-348/07 Al-Aqsa przeciwko Radzie (Zb.Orz. s. II-4575, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem", w którym Sąd stwierdził nieważność:

— decyzji Rady 2007/445/WE z dnia 28 czerwca 2007 r. wykonującej art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 2580/2001 w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu i uchylającej decyzje 2006/379/WE oraz 2006/1008/WE (Dz.U. L 169, s. 58),

— decyzji Rady 2007/868/WE z dnia 20 grudnia 2007 r. wykonującej art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 i uchylającej decyzję 2007/445/WE (Dz.U. L 340, s. 100),

— decyzji Rady 2008/583/WE z dnia 15 lipca 2008 r. wykonującej art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 i uchylającej decyzję 2007/868/WE (Dz.U. L 188, s. 21),

— decyzji Rady 2009/62/WE z dnia 26 stycznia 2009 r. wykonującej art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 i uchylającej decyzję 2008/583/WE (Dz.U. L 23, s. 25), a także

— rozporządzenia Rady (WE) nr 501/2009 z dnia 15 czerwca 2009 r. wykonującego art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 i uchylającego decyzję 2009/62/WE (Dz.U. L 151, s. 14),

(zwanych dalej łącznie „spornymi aktami") w zakresie dotyczącym wnoszącej.

I – Ramy prawne

A – *Rezolucja 1373 (2001) Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych*

2 W dniu 28 września 2001 r. Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych przyjęła rezolucję 1373 (2001) określającą zakrojoną na szeroką skalę strategię walki z terroryzmem, w szczególności walkę przeciwko finansowaniu terroryzmu. Punkt 1 lit. c) tej rezolucji stanowi między innymi, że wszystkie państwa niezwłocznie zamrożą fundusze i inne aktywa finansowe lub zasoby gospodarcze osób, które popełniają lub usiłują popełnić akty terrorystyczne, ułatwiają ich popełnienie lub w nich uczestniczą, oraz podmiotów należących do tych osób lub przez nie kontrolowanych, a także osób lub podmiotów działających w imieniu lub według poleceń wyżej wspomnianych osób i podmiotów.

3 Rezolucja ta nie zawiera wykazu osób, wobec których te środki ograniczające powinny być stosowane.

B – *Wspólne stanowisko 2001/931/WPZiB*

4 W celu wprowadzenia w życie rezolucji 1373 (2001) Rada Unii Europejskiej przyjęła w dniu 27 grudnia 2001 r. wspólne stanowisko 2001/931/WPZiB w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu (Dz.U. L 344, s. 93).

5 Zgodnie z art. 1 ust. 1 rzeczonego wspólnego stanowiska stosuje się ono „do osób, grup i podmiotów uczestniczących w aktach terrorystycznych i wymienionych w załączniku". Artykuł 1 ust. 2 określa, kogo należy rozumieć przez „osoby, grupy i podmioty uczestniczące w aktach terrorystycznych".

6 Artykuł 1 ust. 3, 4 i 6 wspólnego stanowiska 2001/931 stanowi:

„3. Do celów niniejszego wspólnego stanowiska »akt terrorystyczny« oznacza jeden z następujących zamierzonych czynów, który, ze względu na swój charakter lub kontekst, może wyrządzić poważną szkodę krajowi lub organizacji międzynarodowej, określony jako przestępstwo na mocy prawa krajowego, gdy został dokonany w celu:

i) poważnego zastraszenia ludności; lub

ii) nieuzasadnionego zmuszenia władz publicznych lub organizacji międzynarodowej do wykonania lub powstrzymania się od wykonania jakiegokolwiek działania; lub

iii) poważnej destabilizacji lub zniszczenia podstawowych struktur politycznych, konstytucyjnych, gospodarczych lub społecznych kraju lub organizacji międzynarodowej:

[...]

k) uczestniczenie w działalności grupy terrorystycznej, włączając w to dostarczanie zasobów informacyjnych lub materialnych lub finansowanie jej działalności w jakikolwiek sposób, ze świadomością faktu, że takie uczestniczenie przyczyni się do przestępczej działalności grupy.

[...]

„4. [Wykaz] w załączniku jest sporządzan[y] na podstawie dokładnych informacji lub materiałów zawartych w odpowiednich aktach, które wskazują, że decyzja została podjęta przez właściwą władzę w odniesieniu do osób, grup i podmiotów, których to dotyczy, bez względu na to, czy dotyczy to wszczęcia dochodzenia lub postępowania w sprawie o akt terrorystyczny, usiłowania popełnienia takiego aktu, uczestniczenia w nim lub ułatwienia dokonania takiego aktu, opartego na poważnych i wiarygodnych dowodach lub poszlakach, lub skazania za takie czyny. Osoby, grupy i podmioty określone przez Radę Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych [jako] związane z terroryzmem i przeciwko którym zarządziła ona sankcje, mogą być włączone do [tego wykazu].

Do celów niniejszego ustępu »właściwa władza« oznacza władzę sądowniczą lub, gdy władze sądownicze nie mają właściwości w zakresie objętym niniejszym ustępem, równoważną właściwą władzę w tym zakresie.

[...]

6. Nazwiska osób i nazwy podmiotów [w wykazie] w załączniku są poddawane kontroli w regularnych odstępach czasu, co najmniej raz w ciągu każdych sześciu miesięcy, w celu zapewnienia, że istnieją podstawy do utrzymania ich na liście”.

C – *Rozporządzenie (WE) nr 2580/2001*

7 Uznając, że w celu wykonania na poziomie wspólnotowym środków przedstawionych we wspólnym stanowisku 2001/931 konieczne jest wydanie rozporządzenia, Rada w dniu 27 grudnia 2001 r. przyjęła rozporządzenie (WE) nr 2580/2001 w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu (Dz.U. L 344, s. 70 oraz sprostowanie – Dz.U. 2010, L 52, s. 58).

8 Jeżeli chodzi o pojęcie „aktu terrorystycznego”, art. 1 ust. 4 tego rozporządzenia odsyła do definicji zawartej w art. 1 ust. 3 wspólnego stanowiska 2001/931.

9 Zgodnie z art. 2 rozporządzenia nr 2580/2001:

„1. Poza wyjątkami dopuszczonymi na mocy art. 5 i 6:

a) wszystkie fundusze, inne aktywa finansowe i zasoby gospodarcze należące do i będące własnością lub posiadane przez osobę fizyczną lub osobę prawną, grupę lub podmiot wymienione [w wykazie określonym] w ust. 3, zostają zamrożone;

b) fundusze, inne aktywa finansowe i zasoby gospodarcze nie zostają udostępnione, bezpośrednio lub pośrednio, osobie fizycznej lub prawnej, grupie lub podmiotowi wymienionym [w wykazie określonym] w ust. 3, ani na ich rzecz.

2. Poza wyjątkami dopuszczonymi na mocy art. 5 i 6, zakazane jest świadczenie usług finansowych osobie fizycznej lub prawnej, grupie lub podmiotowi wymienionym [w wykazie określonym] w ust. 3, ani na ich rzecz.

3. Rada, stanowiąc jednomyślnie, ustanawia, przegląda i zmienia [wykaz] osób, grup i podmiotów, do których stosuje się niniejsze rozporządzenie, zgodnie z przepisami ustanowionymi w art. 1 ust. 4, 5 i 6 wspólnego stanowiska 2001/931/WPZiB; [w takim wykazie] znajdują się:

i) osoby fizyczne dokonujące lub usiłujące dokonać, uczestniczące w, lub ułatwiające dokonanie jakiegokolwiek aktu terrorystycznego; i

ii) osoby prawne, grupy lub podmioty dokonujące lub usiłujące dokonać, uczestniczące w, lub ułatwiające dokonanie jakiegokolwiek aktu terrorystycznego;

iii) osoby prawne, grupy lub podmioty będące własnością lub kontrolowane przez jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych, grupy lub podmioty określone w i) oraz ii); albo

iv) osoby fizyczne lub prawne, grupy lub podmioty działające w imieniu lub pod kierownictwem jednej lub więcej osób fizycznych lub prawnych, grup lub podmiotów określonych w i) oraz ii)”.

10 Pierwotna wersja wykazu, o którym mowa w art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 (zwanego dalej „spornym wykazem”), została ustalona decyzją Rady 2001/927/WE z dnia 27 grudnia 2001 r. (Dz.U. L 344, s. 83); nazwa wnoszącej odwołanie nie była w nim ujęta.

11 Nazwa ta została umieszczona w wykazie na podstawie decyzji Rady 2003/480/WE z dnia 27 czerwca 2003 r. wykonującej art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 i uchylającej decyzję 2002/974/WE (Dz.U. L 160, s. 81).

12 Nazwa wnoszącej odwołanie została pozostawiona w spornych wykazach na podstawie późniejszych decyzji Rady, w szczególności:

— decyzji Rady 2003/646/WE z dnia 12 września 2003 r. wykonującej art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 i uchylającej decyzję 2003/480 (Dz.U. L 229, s. 22),

— decyzji Rady 2006/379/WE z dnia 29 maja 2006 r. wykonującej art. 2 ust. 3 rozporządzenia) nr 2580/2001 i uchylającej decyzję 2005/930/WE (Dz.U. L 144, s. 21), jak również

— spornych aktów.

II – Okoliczności powstania sporu i sporne akty

13 W zakresie opisu pierwotnych okoliczności powstania niniejszego sporu pkt 1 zaskarżonego wyroku odsyła do wyroku Sądu z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie T-327/03 Al-Aqsa przeciwko Radzie, w którym Sąd orzekł w przedmiocie skargi niesionej przez wnoszącą odwołanie, zmierzającej między innymi do stwierdzenia nieważności decyzji 2003/480.

14 W pkt 15– 21 tego wyroku wskazano:

„15 Z akt sprawy wynika, że skarżąca jest fundacją prawa niderlandzkiego założoną w 1993 r. Określa siebie jako islamską instytucję pomocy społecznej. Wskazuje, że zgodnie z jej dokumentami rejestrowymi jej celem jest przede wszystkim ochrona socjalna i poprawa warunków życia Palestyńczyków mieszkających w Niderlandach, jak również pomoc Palestyńczykom mieszkających na terytoriach okupowanych przez Izrael. [...] Skarżąca oświadcza, że nie należy do żadnej partii politycznej oraz twierdzi, że w roku obrotowym 2001–2002 uzyskała z darowizn w Niderlandach około miliona euro.

16 Na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1373 (2001) oraz Sanctiewet 1977 (niderlandzkiej ustawy o sankcjach) zmienionej ustawą z dnia 16 maja 2002 r. niderlandzki minister spraw zagranicznych wydał w dniu 3 kwietnia 2003 r. Sanctieregeling terrorisme 2003 (zarządzenie w sprawach sankcji w dziedzinie terroryzmu 2003, Stcrt. 2003, nr 68, s. 11, zwane dalej »Sanctieregeling«), którym zarządzono w szczególności zamrożenie wszystkich funduszy i zasobów finansowych skarżącej.

17 Z uzasadnienia Sanctieregeling wynika, że zostało ono wydane w oczekiwaniu na podjęcie wspólnotowej decyzji co do skarżącej na podstawie rozporządzenia [nr 2580/2001], w oparciu o poszlaki wskazujące na przeniesienie przez nią funduszy na rzecz organizacji wspierających terroryzm na Bliskim Wschodzie. W uzasadnieniu Sanctieregeling wskazano, że zostanie ono uchylone z chwilą wejścia w życie takiej decyzji wspólnotowej.

18 Skarżąca wniosła sprawę przeciwko Królestwu Niderlandów do [voorzieningenrechter (zwanego dalej sądem orzekającym w sprawach środków tymczasowych)] w celu uzyskania między innymi zawieszenia wykonania środków przewidzianych w Sanctieregeling.

19 [Orzeczeniem wstępnym] z dnia 13 maja 2003 r. sąd orzekający w sprawach środków tymczasowych stwierdził, że Sanctieregeling opierała się w głównej mierze na oficjalnym memorandum dyrektora Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (ogólnego organu ds. informacji i bezpieczeństwa, zwanego dalej »AIVD«) do dyrektora generalnego do spraw politycznych niderlandzkiego ministerstwa spraw zagranicznych z dnia 9 kwietnia 2003 r. Rząd niderlandzki wykonał to orzeczenie wstępne i w dniu 21 maja 2003 r. sąd orzekający w sprawach środków tymczasowych zapoznał się z aktami AIVD w jej pomieszczeniach. [...]. Sąd orzekający w sprawach środków tymczasowych wskazał, że memorandum to zawierało jedynie ogólne twierdzenia i brakowało w nim danych faktycznych pozwalających na poparcie tych twierdzeń, [...] że rząd niderlandzki zaproponował, by on sam zbadał informacje AIVD, na podstawie których to memorandum zostało sformułowane, że skarżąca nie zakwestionowała interesu tego rządu w zachowaniu poufności tych informacji i że ponadto wyraziła zgodę na postępowanie w ten sposób [...]. Sąd orzekający w sprawach środków tymczasowych zauważył, że zbadanie przez sąd, w warunkach poufności, istotnych dla sprawy dokumentów [...] jest [...] możliwe [...] ze względów porządku publicznego [...]. Sąd orzekający w sprawach środków tymczasowych nakazał więc rządowi niderlandzkiemu umożliwienie sądowi zapoznania się, w warunkach poufności, z zawierającymi poufne informacje aktami AIVD, na podstawie których sporządzono ww. memorandum. Rząd niderlandzki zastosował się do tego [orzeczenia] i w dniu 21 maja 2003 r. sąd orzekający w sprawach środków tymczasowych zapoznał się z przedmiotowymi aktami w pomieszczeniach AIVD.

20 W drodze [drugiego orzeczenia w sprawie środków tymczasowych, z dnia 3 czerwca 2003 r., zwanego dalej »orzeczeniem w sprawie środków tymczasowych«] sąd orzekający w sprawach środków tymczasowych oddalił wniosek skarżącej. W pkt 3.2 [tego orzeczenia] sąd orzekający w sprawach środków tymczasowych, na podstawie przeprowadzonego przez siebie dochodzenia uznał, że stwierdzenia AIVD były wystarczające, by uzasadnić wniosek, że fundusze zebrane przez skarżącą w Niderlandach są przeznaczone dla organizacji związanych z islamistycznym palestyńskim ruchem Hamas, jak również wniosek, że niektóre z tych organizacji związanych z Hamasem udostępniają fundusze pozwalające na prowadzenie lub ułatwianie działalności terrorystycznej Hamasu. W pkt 3.3 [tego samego orzeczenia] sąd orzekający w sprawach środków tymczasowych dodał, że nie dopatrzył się żadnego faktu lub okoliczności wskazujących na to, by AIVD nieprawidłowo wywiązała się z zadania powierzonego jej na podstawie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (ustawy o służbach wywiadu i bezpieczeństwa).

21 Sanctieregeling zostało uchylone w dniu 3 sierpnia 2003 r. (Stcrt. 2003, nr 146[, s. 9])".

15 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 19 września 2003 r. wnosząca odwołanie wniosła skargę o stwierdzenie nieważności decyzji 2003/480 i 2003/646 w zakresie, w jakim teksty jej dotyczyły. Z uwagi na to, że w trakcie postępowania decyzje te zostały uchylone i zastąpione decyzjami późniejszymi, a wnosząca odwołanie wyraziła wolę dostosowania swoich żądań do tej zmiany sytuacji, Sąd uznał, że jego kontrola może objąć jedynie decyzję obowiązującą na dzień zakończenia procedury ustnej, to jest decyzji 2006/379. W ww. wyroku w sprawie Al-Aqsa przeciwko Radzie Sąd stwierdził nieważność tej decyzji w zakresie, w jakim dotyczyła wnoszącej odwołanie; zasadniczym powodem stwierdzenia nieważności był fakt, że nie została ona w odpowiedni sposób uzasadniona.

16 Ostatnio zaistniałe okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu zostały przedstawione w sposób następujący w pkt 3–10 zaskarżonego wyroku:

„3 Pismem z dnia 23 kwietnia 2007 r. Rada poinformowała skarżącą, że w jej przekonaniu powody pierwotnego umieszczenia skarżącej w [spornym wykazie] są nadal aktualne i w konsekwencji Rada ma zamiar pozostawić nazwę skarżącej w tym wykazie. Do pisma zostało załączone uzasadnienie, na które powołuje się Rada. Skarżąca została ponadto poinformowana, że w terminie jednego miesiąca ma prawo przedstawienia Radzie swoich uwag na temat planowanego utrzymania jej nazwy w wykazie i przytoczonych przez Radę powodów.

4 W uzasadnieniu załączonym do tego pisma Rada wskazała:

»[Skarżąca] została utworzona w 1993 r. w Niderlandach jako fundacja prawa niderlandzkiego. Zbierała ona fundusze dla określonych organizacji należących do palestyńskiego ruchu Hamas, który figuruje w wykazie grup uczestniczących w aktach terrorystycznych w rozumieniu art. 1 ust. 2 wspólnego stanowiska [2001/931]. Niektóre z tych organizacji udostępniają fundusze do celów dokonywania aktów terrorystycznych lub ułatwiania ich dokonania. Akty te wchodzą w zakres art. 1 ust. 3 [lit.] k), wspólnego stanowiska 2001/931 i są dokonywane w celach wymienionych w art. 1 ust. 3 [ppkt] i) oraz iii) tego wspólnego stanowiska.

[Skarżąca] wchodzi zatem w zakres zastosowania art. 2 ust. 3 [ppkt] ii), rozporządzenia [...] nr 2580/2001.

[Niderlandzcy] ministrowie spraw zagranicznych oraz finansów zdecydowali w drodze zarządzenia ministerialnego DJZ/BR/219-03 z dnia 3 kwietnia 2003 r. (zwanego Sanctieregeling Terrorisme), opublikowanego w niderlandzkim *Staatscourant* (dzienniku urzędowym) w dniu 7 kwietnia 2003 r. o zamrożeniu aktywów należących do [skarżącej]. Decyzja ta została potwierdzona orzeczeniem prezesa wydziału cywilnego sądu okręgowego w Hadze LJN AF9389 z dnia 3 czerwca 2003 r. W orzeczeniu tym stwierdzono, że [skarżącą] należy uważać za organizację wspierającą Hamas i umożliwiającą mu prowadzenie lub ułatwiane działalności terrorystycznej.

Decyzję wobec [skarżącej] podjął zatem właściwy organ w rozumieniu art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931.

Rada jest przekonana, że powody, które uzasadniały umieszczenie nazwy [skarżącej] w [spornym wykazie], pozostają aktualne«.

5 Bezsporne jest, że zarządzenie ministerialne i orzeczenie, o których mowa w tym uzasadnieniu, to Sanctieregeling i orzeczenie w sprawie środków tymczasowych.

6 Pismem z dnia 25 maja 2007 r. skarżąca przedstawiła Radzie swoje uwagi. Odniosła się krytycznie zarówno do przytoczonych przez Radę merytorycznych powodów uzasadniających pozostawienie jej w spornym wykazie, jak i przyjętej przez Radę procedury.

7 W dniu 28 czerwca 2007 r., to jest po rozprawie w sprawie Al-Aqsa, która odbyła się w dniu 16 stycznia 2007 r., lecz przed ogłoszeniem wyroku, Rada wydała decyzję [2007/445]. Decyzją tą Rada pozostawiła nazwę skarżącej w spornym wykazie.

8 Zgodnie z motywem 5 [tej] decyzji:

»Rada przeprowadziła całościowy przegląd wykazu osób, grup i podmiotów, do których ma zastosowanie rozporządzenie (WE) nr 2580/2001, wymagany na mocy art. 2 ust. 3 tego rozporządzenia. Podczas przeglądu Rada uwzględniła uwagi i dokumenty przedłożone jej przez niektóre z zainteresowanych osób, grup i podmiotów«.

9 Zgodnie z motywem 6 [tej] decyzji:

»W wyniku tego przeglądu Rada ustaliła, że osoby, grupy i podmioty wymienione w załączniku do niniejszej decyzji uczestniczyły w aktach terrorystycznych w rozumieniu art. 1 ust. 2 i 3 wspólnego stanowiska [2001/931], że została w stosunku do nich podjęta decyzja przez właściwy organ w rozumieniu art. 1 ust. 4 tego wspólnego stanowiska i że w związku z tym powinny one nadal podlegać szczególnym środkom ograniczającym przewidzianym w rozporządzeniu [...] nr 2580/2001«.

10 [Decyzja 2007/445] została doręczona skarżącej w piśmie Rady z dnia 29 czerwca 2007 r. Uzasadnienie załączone do tego pisma (zwane dalej »uzasadnieniem«) jest identyczne z tym, które zostało załączone do pisma Rady z dnia 23 kwietnia 2007 r. [...]".

III – Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

17 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 12 września 2007 r. wnosząca odwołanie wniosła skargę, w której domagała się od Sądu:

— stwierdzenia nieważności [decyzji 2007/445] w zakresie, w jakim dotyczyła wnoszącej odwołanie;

— orzeczenia, że rozporządzenie nr 2580/2001 nie miało do niej zastosowania oraz

— obciążenia Rady kosztami postępowania.

18 Rada wniosła do Sądu o oddalenie skargi w całości jako bezzasadnej i obciążenie wnoszącej odwołanie kosztami postępowania.

19 Królestwo Niderlandów oraz Komisja Wspólnot Europejskich, które zostały dopuszczone do udziału w sprawie w charakterze interwenientów, poparły żądania Rady.

20 Ponieważ w czasie trwania postępowania Rada przyjęła decyzje 2007/868, 2008/583 i 2009/62, jak również rozporządzenie nr 501/2009, uchylające przede wszystkim decyzję 2007/445, a następnie każdą z tych trzech decyzji, wnosząca odwołanie sukcesywnie składała wnioski o umożliwienie jej dostosowania żądań w taki sposób, żeby jej skarga zmierzała także do stwierdzenia nieważności tych decyzji, jak również rozporządzenia, w zakresie, w jakim te akty jej dotyczyły. W pkt 31–45 zaskarżonego wyroku Sąd uwzględnił te wnioski.

21 Na poparcie swoich żądań wnosząca odwołanie przytoczyła zasadniczo pięć zarzutów. Pierwszy z nich dotyczył naruszenia art. 1 ust. 1, 2 i 4 wspólnego stanowiska 2001/931 oraz art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001. Drugi dotyczył naruszenia zasady proporcjonalności. Trzeci zarzut dotyczył naruszenia art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931, art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 oraz istotnego wymogu proceduralnego. Czwarty dotyczył naruszenia prawa podstawowego do spokojnego korzystania z mienia. Wreszcie zarzut piąty dotyczył naruszenia obowiązku uzasadnienia przewidzianego w art. 253 WE.

22 Sąd w pierwszej kolejności rozpoznał zarzut pierwszy, składający się z czterech części, dotyczących odpowiednio okoliczności, że wnosząca odwołanie nie jest osobą, grupą lub podmiotem w rozumieniu art. 1 ust. 2 wspólnego stanowiska 2001/931, okoliczności, że żadna właściwa władza nie wydała w stosunku do niej decyzji w rozumieniu art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931, okoliczności, iż nie zostało wykazane, by wnosząca odwołanie miała zamiar ułatwiania popełniania aktów terrorystycznych, i wreszcie okoliczności, że nie można było nadal uważać, że wnosząca odwołanie ułatwia popełnianie takich aktów.

23 Sąd oddalił wszystkie te części zarzutu jako niezasadne.

24 Jeżeli chodzi o drugą część zarzutu pierwszego, w pkt 97–102 zaskarżonego wyroku Sąd w szczególności stwierdził, uwzględniając kontekst i cel art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931, że przepis ten nie wymaga, by „decyzja" krajowa wpisywała się w kontekst procedury karnej sensu stricto. Wystarczy, by decyzja ta wpisywała się w procedurę krajową mającą na celu bezpośrednio i przede wszystkim nałożenie na osobę, której dotyczy, środka o charakterze prewencyjnym lub represyjnym w ramach walki z terroryzmem i w związku z uczestniczeniem tej osoby w terroryzmie W niniejszej sprawie orzeczenie w sprawach środków tymczasowych wpisuje się w sposób wystarczająco bezpośredni w postępowanie krajowe mające na celu przede wszystkim nałożenie na wnoszącą odwołanie środka o charakterze sankcji ekonomicznej, to jest zamrożenie jej funduszy w drodze samego Sanctieregeling, z uwagi na jej uczestniczenie w działalności terrorystycznej.

25 Sąd wywiódł stąd w pkt 104 i 105 zaskarżonego wyroku, że orzeczenie w sprawie środków tymczasowych, rozpatrywane wraz z Sanctieregeling, okazuje się więc w świetle właściwych przepisów krajowych decyzją władzy krajowej odpowiadającej definicji z art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 i jako takie mogło zatem, co do zasady, uzasadniać przyjęcie środka w postaci zamrożenia funduszy wnoszącej odwołanie na podstawie art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001.

26 Jeżeli chodzi o trzecią część zarzutu pierwszego, to w pkt 127 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, że w świetle orzeczenia wstępnego z dnia 13 maja 2003 r. oraz orzeczenia w sprawie środków tymczasowych Rada mogła bowiem uznać, nie popełniając błędu w ocenie, że wnosząca odwołanie miała świadomość – w rozumieniu art. 1 ust. 3 lit. k) wspólnego stanowiska 2001/931 – że jej działalność polegająca na zbieraniu i udostępnianiu funduszy przyczyniała się do kryminalnej działalności grupy terrorystycznej, konkretnie Hamasu. Zgodnie z pkt 128 zaskarżonego wyroku ustalenia faktyczne i oceny dokonane przez sąd orzekający w sprawach środków tymczasowych w oparciu o memorandum AIVD i dokumenty będące jego podstawą wskazują, że sąd ten był oczywiście przekonany o tym, iż wnosząca odwołanie miała świadomość, że jej fundusze zostaną ostatecznie przeznaczone na cele terrorystyczne.

27 Wreszcie Sąd zbadał zarzut trzeci, który został przezeń uwzględniony. W zarzucie tym wnosząca odwołanie podnosiła, że Rada nie przeprowadziła kontroli celowości pozostawienia jej nazwy w spornym wykazie i w ten sposób naruszyła art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931, art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001, a także istotny wymóg proceduralny.

28 Po przypomnieniu w pkt 161–169 zaskarżonego wyroku swego stanowiska dotyczącego znaczenia dalszego toku analizowanego postępowania krajowego w aspekcie pozostawienia danej osoby w spornym wykazie zgodnie z art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931, w pkt 172 tego wyroku Sąd uznał, że od chwili uchylenia Sanctieregeling w niderlandzkim porządku prawnym orzeczenie w sprawie środków tymczasowych, które tworzyło z nim nierozerwalną całość, nie mogło dłużej skutecznie służyć jako podstawa wspólnotowego środka w postaci zamrożenia funduszy wnoszącej odwołanie.

29 W pkt 173–180 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, że skoro Sanctieregeling przestało wywoływać jakiekolwiek skutki prawne w związku z jego uchyleniem, to samo powinno dotyczyć skutków prawnych orzeczenia w sprawie środków tymczasowych, które sprowadzało się do odmowy zawieszenia skuteczności Sanctieregeling i zawierało jedynie tymczasową ocenę. Okoliczność, że wnosząca odwołanie nie odwołała się od orzeczenia w sprawie środków tymczasowych ani nie wniosła skargi co do istoty, nie miała zdaniem Sądu znaczenia dla sprawy. Tym samym Rada przekroczyła granice uznania, pozostawiając bezterminowo nazwę wnoszącej odwołanie w spornym wykazie w związku z okresową kontrolą jej sytuacji.

30 W pkt 183 i 184 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, że z uwagi na zasadność zarzutu trzeciego należy stwierdzić nieważność spornych aktów bez konieczności rozpatrywania pozostałych zarzutów i argumentów wnoszącej odwołanie, a zatem nie było też potrzeby orzekania w przedmiocie wniosku o uznanie za niezgodne z prawem, na podstawie art. 241 WE, rozporządzenia nr 2580/2001.

31 W sentencji zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził nieważność spornych aktów w zakresie, w jakim dotyczyły wnoszącej odwołanie, oraz oddalił skargę w pozostałym zakresie.

IV – Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

32 Stichting Al-Aqsa w swoim odwołaniu w sprawie C-539/10 P wnosi do Trybunału o:

— uchylenie zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim podniesione zarzuty i argumenty zostały w imieniu wnoszącej odwołanie skierowane przeciwko uzasadnieniu tego wyroku, a w nowym rozstrzygnięciu uwzględnienie żądań zgłoszonych przez skarżącą i poprawienie podstaw, na których oparto zaskarżony wyrok, a także

— obciążenie Rady kosztami postępowania w obydwu instancjach.

33 Rada wnosi do Trybunału o:

— tytułem żądania głównego – odrzucenie odwołania jako niedopuszczalnego;

— tytułem żądania subsydiarnego – oddalenie odwołania jako niezasadnego oraz

— obciążenie wnoszącej odwołanie kosztami postępowania.

34 Królestwo Niderlandów wnosi do Trybunału, tytułem żądania głównego, o uznanie odwołania Stichting Al-Aqsa za niedopuszczalne, a tytułem żądania subsydiarnego – o oddalenie zarzutów podniesionych przez wnoszącą odwołanie.

35 Komisja wnosi o uznanie odwołania Stichting Al-Aqsa za niedopuszczalne.

36 Królestwo Niderlandów w swoim odwołaniu w sprawie C-550/10 P wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku, odesłanie sprawy do Sądu i obciążenie strony przeciwnej kosztami postępowania.

37 W odpowiedzi na odwołanie Królestwa Niderlandów Stichting Al-Aqsa wnosi do Trybunału o:

— oddalenie odwołania wniesionego przez Królestwo Niderlandów;

— uchylenie zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim podniesione zarzuty i argumenty zostały w imieniu wnoszącej odwołanie skierowane przeciwko uzasadnieniu tego wyroku, a w nowym rozstrzygnięciu uwzględnienie żądań zgłoszonych przez skarżącą i poprawienie podstaw, na których oparto zaskarżony wyrok, a także

— obciążenie Królestwa Niderlandów kosztami niniejszego postępowania oraz utrzymanie w mocy rozstrzygnięcia o kosztach zawartego w zaskarżonym wyroku.

38 Komisja wnosi o uznanie za zasadne odwołania wniesionego przez Królestwo Niderlandów, uchylenie zaskarżonego wyroku i odesłanie sprawy do Sądu.

39 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 4 lutego 2011 r. sprawy C-539/10 P i C-550/10 P zostały połączone zarówno do celów procedury pisemnej i ustnej, jak i do celów wydania wyroku.

V – W przedmiocie odwołań

A – *W przedmiocie odwołania Stichting Al-Aqsa (C-539/10 P)*

1. Argumentacja stron

40 Wnosząca odwołanie twierdzi, że jej odwołanie jest dopuszczalne, mimo iż zmierza do uchylenia jedynie wpadkowych części zaskarżonego wyroku. Jej zdaniem wyrok ten zawiera bowiem pewną liczbę niekorzystnych stwierdzeń. Gdyby stosownie do tych stwierdzeń Królestwo Niderlandów przyjęło nowe zarządzenie ministerialne, które zostałoby następnie wykorzystane przez Radę w celu ponownego umieszczenia nazwy wnoszącej odwołanie w spornym wykazie, oznaczałoby to konieczność ponownego przeprowadzenia długiego i kosztownego postępowania. Ponadto istniałoby ryzyko, że w ramach takiego ponownego postępowania wnosząca odwołanie nie mogłaby już powołać się na zarzuty oddalone przez Sąd w zaskarżonym wyroku ze względu na powagę rzeczy osądzonej.

41 W replice wnosząca odwołanie dodaje, że w pierwszej instancji częściowo przegrała sprawę w rozumieniu art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Domagała się bowiem od Sądu nie tylko stwierdzenia nieważności spornych aktów, ale także orzeczenia, że rozporządzenie nr 2580/2001, leżące u podstaw tych aktów, nie miało do niej zastosowania. Sąd uwzględnił jedynie pierwszą część jej żądania, oddalając skargę w pozostałym zakresie. Ponadto oddalenie zarzutu pierwszego jako niezasadnego miało decydujące znaczenie dla oddalenia skargi w pozostałym zakresie. Jedynie wyrok rozstrzygający o możliwości zastosowania rozporządzenia nr 2580/2001 jako takiego obejmowałby przyszłe, podobne decyzje o zamrożeniu funduszy i pozwoliłby na uniknięcie konieczności występowania z nowymi skargami o stwierdzenie nieważności takich decyzji, zresztą możliwych.

42 Rada, Królestwo Niderlandów i Komisja twierdzą, że odwołanie Stichting Al-Aqsa jest niedopuszczalne; w szczególności podnoszą, że odwołanie to skierowane jest nie przeciwko sentencji zaskarżonego wyroku, lecz jego uzasadnieniu oraz że wnosząca odwołanie nie przegrała sprawy przed Sądem w rozumieniu art. 56 statutu Trybunału.

2. Ocena Trybunału

43 Zgodnie z art. 113 § 1 regulaminu Trybunału obowiązującym na dzień wniesienia odwołania żądania odwołania mają na celu uchylenie, w całości lub w części, orzeczenia Sądu.

44 Tymczasem w niniejszej sprawie odwołanie Stichting Al-Aqsa ma na celu nie uchylenie, choćby w części, zaskarżonego wyroku, to jest jego sentencji (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 lipca 2011 r. w sprawie C-263/09 P Edwin przeciwko OHIM, Zb.Orz. s. I-5853, pkt 83–85; z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-329/09 P Iride przeciwko Komisji, pkt 48), lecz jedynie zmianę określonych fragmentów uzasadnienia, co przyznaje w odwołaniu sama Stichting Al-Aqsa.

45 Jeżeli chodzi bowiem o stwierdzenie nieważności spornych aktów, wnosząca odwołanie wygrała sprawę w pierwszej instancji na podstawie swego zarzutu trzeciego i dąży jedynie do uzyskania zmiany uzasadnienia w zakresie dwóch części zarzutu pierwszego, które zostały przez Sąd oddalone.

46 Ponadto jeżeli chodzi o żądanie ustalenia niemożności stosowania rozporządzenia nr 2580/2001, oddalone przez Sąd w pkt 2 sentencji zaskarżonego wyroku, należy stwierdzić, że wnosząca odwołanie ograniczyła się do podkreślenia tej okoliczności w uzasadnieniu repliki, nie wnosząc o uchylenie tej części sentencji zaskarżonego wyroku.

47 Odwołanie jest zatem niedopuszczalne.

48 Powyższego stwierdzenia nie można podważyć na podstawie argumentów wnoszącej odwołanie wywodzonych z powagi rzeczy osądzonej.

49 Powaga rzeczy osądzonej rozciąga się bowiem jedynie na te fragmenty uzasadnienia wyroku, które stanowią konieczne wsparcie jego sentencji i z tego względu są z nią nierozerwalne [zob. wyroki: z dnia 14 września 1999 r. w sprawie C-310/97 P Komisja przeciwko AssiDomän Kraft Products i in., Rec. s. I-5363, pkt 54; z dnia 1 czerwca 2006 r. w sprawach połączonych C-442/03 P i C-471/03 P P&O European Ferries (Vizcaya) i Diputación Foral de Vizcaya przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-4845, pkt 44, 47; z dnia 19 kwietnia 2012 r. w sprawie C-221/10 P Artegodan przeciwko Komisji i Niemcom, pkt 87]. Tymczasem w niniejszej sprawie jedynie fragmenty uzasadnienia wyroku dotyczące podniesionego w pierwszej instancji zarzutu trzeciego, uznanego przez Sąd za zasadny, są nierozerwalnie związane ze stwierdzeniem nieważności spornych aktów, orzeczonym w pkt 1 sentencji zaskarżonego wyroku.

50 Z powyższych rozważań wynika, że odwołanie wniesione przez Stichting Al-Aqsa należy odrzucić jako niedopuszczalne.

B – *W przedmiocie odwołania Królestwa Niderlandów (C-550/10 P)*

1. Argumentacja stron

51 W swoim jedynym zarzucie Królestwo Niderlandów zarzuca Sądowi dokonanie błędnej wykładni art. 1 ust. 4 i 6 wspólnego stanowiska 2001/931 i art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 poprzez uznanie, że po uchyleniu Sanctieregeling orzeczenie w sprawie środków tymczasowych nie mogło już stanowić podstawy umieszczenia wnoszącej odwołanie w spornym wykazie.

52 Po pierwsze – zdaniem Królestwa Niderlandów – Sąd dokonał błędnej wykładni art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 poprzez uznanie w pkt 85–87 zaskarżonego wyroku orzeczenia w sprawie środków tymczasowych łącznie z Sanctieregeling za „decyzję podjętą przez właściwy organ".

53 Podnosi ono bowiem, że już samo to orzeczenie spełnia precyzyjne kryteria sformułowane przez Sąd (wyrok Sądu z dnia 30 września 2009 r. w sprawie T-341/07 Sison przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. II-3625, pkt 111), zgodnie z którymi dana decyzja powinna wpisywać się w procedurę krajową mającą na celu bezpośrednio i przede wszystkim nałożenie na osobę, której dotyczy, środka o charakterze prewencyjnym lub represyjnym w ramach walki z terroryzmem i w związku z uczestniczeniem w terroryzmie tej osoby. Rozstrzygnięcie sądu orzekającego w sprawach środków tymczasowych w przedmiocie uczestniczenia wnoszącej odwołanie w finansowaniu terroryzmu stanowi zasadniczą część jego orzeczenia, które zresztą zostało wydane w kontekście procedury krajowej mającej na celu nałożenie na wnoszącą odwołanie, w ramach walki z terroryzmem, środków o charakterze prewencyjnym.

54 Po drugie w pkt 172 i 180 zaskarżonego wyroku Sąd – w opinii Królestwa Niderlandów – dokonał błędnej wykładni obowiązków ciążących na Radzie w związku z przeprowadzaniem okresowej kontroli na podstawie art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931, wnioskując w sposób automatyczny z uchylenia Sanctieregeling, że pozostawienie wnoszącej odwołanie w spornym wykazie nie było dłużej uzasadnione.

55 Nawet jeżeli to uchylenie jest okolicznością, którą należy wziąć pod uwagę w ramach okresowej kontroli, to – zdaniem Królestwa Niderlandów – Rada powinna również uwzględnić powód tego uchylenia. W niniejszej sprawie uchylenie nie wynikało z przekonania, że zamrożenie funduszy wnoszącej odwołanie nie jest już potrzebne, lecz – co wynika z uzasadnienia zarządzenia ministerialnego o uchyleniu Sanctieregeling – z woli uniknięcia sytuacji, w której środek krajowy i rozporządzenie wspólnotowe nakładałyby się na siebie. W tych okolicznościach Rada miała prawo do tego, by z uchylenia Sanctieregeling nie wywodzić w sposób automatyczny, że dalsze pozostawienie wnoszącej odwołanie w spornym wykazie nie jest już konieczne.

56 Komisja popiera stanowisko Królestwa Niderlandów, dodając, że z uzasadnienia spornych aktów można wywnioskować, że za „decyzję podjętą przez właściwą władzę" Rada uważała jedynie orzeczenie w sprawie środków tymczasowych. W każdym razie należy jej zdaniem wziąć pod uwagę stwierdzenie przez Radę w toku postępowania przed Sądem, że sporne akty opierała jedynie na orzeczeniu w sprawie środków tymczasowych.

57 Ponadto Komisja podkreśla, że w orzeczeniu w sprawie środków tymczasowych kwestia uczestniczenia wnoszącej odwołanie w działalności terrorystycznej została potraktowana jedyne w sposób pomocniczy i incydentalny. Aby podjąć decyzję w przedmiocie zawieszenia wykonania Sanctieregeling, sąd orzekający w sprawach środków tymczasowych powinien był – co zresztą uczynił – zbadać podstawowe zagadnienie, to jest kwestię istnienia wystarczających poszlak pozwalających na uznanie, że wnosząca odwołanie gromadziła fundusze dla organizacji związanych z Hamasem, które udostępniają fundusze do celów dokonywania aktów terrorystycznych lub ułatwiania ich dokonania.

58 Wreszcie Komisja uważa, że Sąd niewłaściwie zastosował art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931 poprzez nieuwzględnienie ani powodów Sanctieregeling, ani faktu, że wnosząca odwołanie nie odwołała się od orzeczenia w sprawie środków tymczasowych ani nie wniosła skargi co do istoty.

59 Wnosząca odwołanie uważa natomiast, po pierwsze, że orzeczenie w sprawie środków tymczasowych jako takie nie spełnia konkretnych kryteriów wypracowanych przez Sąd do celów stwierdzenia istnienia decyzji w rozumieniu art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931. W szczególności nie chodziło tu o procedurę krajową mającą na celu bezpośrednio i przede wszystkim nałożenie na osobę, której dotyczy, środka o charakterze prewencyjnym lub represyjnym. Sąd orzekający w sprawach środków tymczasowych ma jedynie ograniczone uprawnienia. Jego orzeczenia mają charakter

tymczasowy i nie może on wydać wyroku ustalającego. W sposób nieunikniony ogranicza się do ograniczonego wyważenia interesów w danej dziedzinie. Oddalenie przez ten Sąd powództwa wnoszącej odwołanie zmierzającego do zakazania Królestwu Niderlandów dalszego stosowania zamrożenia jej aktywów nie oznacza więc aprobaty dla działań tego państwa członkowskiego.

60 Po drugie wnosząca odwołanie podkreśla decydujące znaczenie, jakie przypisuje się decyzji krajowej w rozumieniu art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 w ramach przyjmowania decyzji o pozostawieniu danej osoby w spornym wykazie. W myśl interpretacji reprezentowanej przez Królestwo Niderlandów Rada dysponowałaby swobodą, która jest nie do pogodzenia z wysoce szkodliwym charakterem zamrożenia funduszy ani z ochroną prawną.

2. Ocena Trybunału

61 Poprzez swój jedyny zarzut Królestwo Niderlandów utrzymuje zasadniczo, że Sąd naruszył prawo poprzez uznanie, że po uchyleniu Sanctieregeling nie istniał już w prawie krajowym „substrat" wystarczająco uzasadniający pozostawienie wnoszącej odwołanie w spornym wykazie.

62 W celu rozstrzygnięcia w przedmiocie zasadności tego zarzutu należy ustalić, czy Sąd słusznie ocenił, że sporne akty zostały wydane na podstawie dokładnych informacji lub materiałów zawartych w odpowiednich aktach, które wskazują, że w stosunku do wnoszącej została podjęta przez właściwą władzę decyzja zgodna z definicją z art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931, ale że uchylenie Sanctieregeling wykluczało pozostawienie wnoszącej odwołanie w spornym wykazie.

63 W tym celu art. 1 ust. 4 i 6 wspólnego stanowiska 2001/931, do którego odsyła art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001, należy interpretować z uwzględnieniem jego brzmienia, jak również jego kontekstu oraz celów regulacji, której stanowi część (zob. w szczególności wyroki: z dnia 19 września 2000 r. w sprawie C-156/98 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-6857, pkt 50; z dnia 7 października 2010 r. w sprawie C-162/09 Lassal, Zb.Orz. s. I-9217, pkt 49; z dnia 25 października 2011 r. w sprawach połączonych C-509/09 i C-161/10 eDate Advertising i Martinez, Zb.Orz. s. I-10269, pkt 54). Ponadto należy wziąć pod rozwagę szczególne okoliczności niniejszej sprawy.

a) Wykładnia art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931

64 Jeżeli chodzi, po pierwsze, o brzmienie art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931, to przewiduje on, że sporny wykaz zostaje sporządzony na podstawie dokładnych informacji lub materiałów zawartych w aktach, które wskazują, że decyzja została podjęta przez właściwą władzę w odniesieniu do danych osób, grup i podmiotów bez względu na to, czy dotyczy to wszczęcia dochodzenia lub postępowania w sprawie o akt terrorystyczny, usiłowania popełnienia takiego aktu, uczestniczenia w nim lub ułatwienia dokonania takiego aktu, opartego na poważnych i wiarygodnych dowodach lub poszlakach, czy skazania za takie czyny.

65 Zgodnie z art. 1 ust. 4 akapit pierwszy zdanie drugie w wykazie mogą zostać umieszczone osoby, grupy i podmioty, które Rada Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych wskazała jako związane z terroryzmem i wobec których zarządziła sankcje.

66 Zgodnie z art. 1 ust. 4 akapit drugi przez „właściwą władzę" do celów tego przepisu należy rozumieć władzę sądowniczą lub, gdy władze sądownicze nie mają właściwości w zakresie objętym tym ustępem, równoważną właściwą władzę w tym zakresie.

67 Następnie, jeżeli chodzi o zasadniczy cel i przedmiot rozporządzenia nr 2580/2001 oraz wspólnego stanowiska 2001/931, to – jak wynika z ich motywów – jest nim zwalczanie międzynarodowego terroryzmu poprzez odcięcie go od środków finansowych w drodze zamrożenia funduszy i zasobów gospodarczych osób i podmiotów podejrzewanych o związek z tego rodzaju działaniami

(zob. podobnie wyrok z dnia 3 września 2008 r. w sprawach połączonych C-402/05 P i C-415/05 P, Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, Zb.Orz s. I-6351, pkt 169, 222, dotyczący szczególnych środków ograniczających skierowanych przeciwko osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami). Akty te nie mają więc towarzyszyć krajowym procedurom karnym i je znosić, lecz zapobiegać popełnianiu nowych aktów terrorystycznych.

68 Ponadto z odwołania się do decyzji krajowej oraz ze wzmianki o „dokładnych informacjach" oraz „poważnych i wiarygodnych dowodach lub poszlakach" wynika, że celem art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 jest ochrona zainteresowanych osób poprzez zapewnienie, że ich umieszczenie w spornym wykazie będzie miało miejsce wyłącznie na wystarczająco solidnej podstawie faktycznej oraz że wspomniane wspólne stanowisko zmierza do osiągnięcia tego celu poprzez odwołanie się do wymogu istnienia decyzji wydanej przez władzę krajową.

69 Wobec niedysponowania bowiem przez Unię Europejską środkami umożliwiającymi jej samodzielne prowadzenie dochodzeń dotyczących uczestniczenia określonej osoby w aktach terrorystycznych, takie odwołanie się ma za zadanie wykazanie istnienia poważnych lub wiarygodnych dowodów lub poszlak dotyczących uczestniczenia określonej osoby w aktach terrorystycznych, które zostały uznane przez władze krajowe za wiarygodne i doprowadziły przynajmniej do podjęcia czynności dochodźczych; nie jest przy tym wymagane, by decyzja krajowa została wydana w szczególnej formie bądź została ogłoszona lub doręczona.

70 Taka ochrona zainteresowanych osób nie zostaje zagrożona, jeżeli decyzja władzy krajowej nie wpisuje się w ramy postępowania mającego na celu wymierzenie sankcji karnych, lecz postępowania mającego na celu zastosowanie środków o charakterze prewencyjnym. Należy tu uwzględnić fakt, że art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 odwołuje się do „wszczęcia dochodzenia lub postępowania", nie precyzując natury lub charakteru takiego dochodzenia lub postępowania.

71 Ta ochrona zainteresowanych osób jest zapewniona również wtedy, gdy decyzją władzy krajowej nie jest decyzja wszczynająca dochodzenie, lecz decyzja będąca konsekwencją dochodzenia, nakładająca na zainteresowaną osobę środek natury prewencyjnej, niebędąca jednak rozstrzygnięciem skazującym.

72 Wniosek ten znajduje potwierdzenie w okoliczności przypomnianej w pkt 65 niniejszego wyroku, to jest w fakcie, że umieszczenie w spornym wykazie może także opierać się na sankcji zarządzonej przez Radę Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych. W zakresie bowiem w jakim sankcje te, co do zasady, nie mają charakteru karnego, zamrożenie funduszy takie jak to, które w niniejszej sprawie wprowadzono w drodze Sanctieregeling, jest całkowicie porównywalne z sankcją uchwaloną przez Radę Bezpieczeństwa.

73 Z powyższego wynika, że art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 pozwala Radzie oprzeć się na decyzji, która – w następstwie dochodzenia dotyczącego uczestniczenia danej osoby w finansowaniu działalności terrorystycznej – nakłada środki prewencyjne takie jak zamrożenie funduszy.

74 Ponadto w niniejszej sprawie informacje AIVD dotyczące wspierania przez wnoszącą odwołanie działalności terrorystycznej Hamasu, na których podstawie przyjęto Sanctieregeling, zostały uznane za wiarygodne nie tylko przez dwóch ministrów odpowiedzialnych za przyjęcie Sanctieregeling, ale także przez sąd orzekający w sprawach środków tymczasowych, gdy ten zapoznał się z poufnymi aktami AIVD.

75 Zresztą Sanctieregeling zostało wydane przez właściwą władzę w rozumieniu art. 1 ust. 4 akapit drugi wspólnego stanowiska 2001/931.

76 Zostało ono bowiem wydane w dniu 3 kwietnia 2003 r. przez niderlandzkiego ministra spraw zagranicznych w porozumieniu z ministrem finansów, na podstawie Sanctiewet 1977 (ustawy o sankcjach z 1977 r., Stb. 1980, nr 93 i 170) zmienionej w dniu 16 maja 2002 r. (Stb. 2002, nr 270). Ustawa ta przyznaje tym organom kompetencję do zamrażania funduszy osób i podmiotów w związku z wykonywaniem rezolucji Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczących walki z terroryzmem, w szczególności walki przeciwko finansowaniu terroryzmu. Jak słusznie stwierdził Sąd w pkt 91 zaskarżonego wyroku, nie podnoszono, by akt taki jak Sanctieregeling podlegał właściwości organów sądowych, chyba że z tytułu sądowej kontroli jego zgodności z prawem.

77 Z powyższego wynika, że Sąd zasadnie przyjął, że Rada dysponowała dokładnymi informacjami i materiałami zawartymi w odpowiednich aktach, które wykazują, że decyzja wobec wnoszącej odwołanie została wydana przez właściwą władzę decyzją odpowiadającą definicji z art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931.

b) Wymogi wynikające z art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931

78 Zgodnie z art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931, „[n]azwiska osób i nazwy podmiotów na liście w załączniku są poddawane kontroli w regularnych odstępach czasu, co najmniej raz w ciągu każdych sześciu miesięcy, w celu zapewnienia, że istnieją podstawy do utrzymania ich na liście”.

79 Dla potrzeb oceny ewentualnych konsekwencji uchylenia Sanctieregeling na decyzje, które Rada przyjęła stosownie do tego przepisu, należy przypomnieć, że treść art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 zawiera odniesienie do decyzji podjętej przez właściwą władzę i wymaga istnienia dokładnych informacji lub materiałów zawartych w odpowiednich aktach, które wykazują, że taka decyzja została podjęta.

80 Ani z brzmienia tego przepisu, ani z brzmienia art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931 nie wynika, by oprócz spełnienia tego warunku decyzja podjęta w przeszłości musiała koniecznie nadal obowiązywać lub wywoływać skutki prawne w czasie, gdy Rada decyduje o pozostawieniu danej osoby w spornym wykazie.

81 Ponadto należy pamiętać o funkcji takiego odniesienia do decyzji krajowej, przedstawionej w pkt 68 niniejszego wyroku i polegającej na zapewnieniu, że decyzja Rady zostanie podjęta na wystarczającej podstawie faktycznej, umożliwiającej jej stwierdzenie, że nieprzyjęcie środków blokujących grozi tym, że dana osoba nadal będzie się angażować w działalność terrorystyczną.

82 W tych okolicznościach istotną przy kontroli faktu pozostawienia danej osoby w spornym wykazie kwestią jest ustalenie, czy od czasu umieszczenia nazwiska tej osoby w rzeczonym wykazie lub od czasu poprzedniej kontroli sytuacja faktyczna zmieniła się w taki sposób, że nie pozwala na dalsze trwanie przy konkluzji o uczestniczeniu tej osoby w działalności terrorystycznej.

83 Tymczasem w niniejszej sprawie uchylenie Sanctieregeling nie było w żaden sposób spowodowane wystąpieniem nowych faktów lub dowodów, zgodnie z którymi wnosząca odwołanie nie uczestniczy już w finansowaniu terroryzmu, lub zmianą oceny takiego uczestniczenia przez właściwe władze krajowe.

84 Jedynym powodem tego uchylenia było dążenie do uniknięcia nakładania się na siebie krajowego środka w postaci zamrożenia funduszy, wprowadzonego w drodze Sanctieregeling, oraz środka w postaci zamrożenia funduszy wprowadzonego na poziomie Unii rozporządzeniem nr 2580/2001 w następstwie umieszczenia wnoszącej odwołanie w spornym wykazie. Dążenie to wynika z uzasadnienia zarządzenia ministerialnego o uchyleniu Sanctieregeling. Potwierdza to fakt, że

uchylenie to nastąpiło ex nunc, bez skutku retroaktywnego, oraz fakt, że uzasadnienie Sanctieregeling (Stcrt. 2003, nr 68, s. 11) zapowiadało jego uchylenie z chwilą wejścia w życie wspólnotowej decyzji o zamrożeniu funduszy.

85 Tak więc jedynym celem rozpatrywanego uchylenia było przestrzeganie art. 288 akapit drugi TFUE, który przewiduje, że rozporządzenie Unii wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, co – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem – co do zasady wyklucza przyjęcie lub pozostawienie w mocy równoległych przepisów krajowych.

86 Trybunał uściślił bowiem, że bezpośrednie stosowanie rozporządzeń wyklucza, w braku odmiennego postanowienia, możliwość przyjmowania przez państwa członkowskie przepisów mających wpływ na zakres samego rozporządzenia (zob. podobnie wyroki z dnia 18 lutego 1970 r. w sprawie 40/69 Bollmann, Rec. s. 69, pkt 4; z dnia 18 czerwca 1970 r. w sprawie 74/69 Waren-Import-Gesellschaft Krohn, Rec. s. 451, pkt 4, 6).

87 Ponadto Trybunał stwierdził, że w oparciu o obowiązki wynikające z traktatu FUE i przyjęte przy okazji ratyfikacji państwa członkowskie mają obowiązek nie zakłócać bezpośredniego zastosowania rozporządzeń i innych przepisów prawa wspólnotowego, ponieważ ścisłe przestrzeganie tego obowiązku jest koniecznym warunkiem wstępnym dla równoczesnego i jednakowego stosowania rozporządzeń unijnych w całej Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 października 1973 r. w sprawie 34/73 Variola, Rec. s. 981, pkt 10; z dnia 31 stycznia 1978 r. w sprawie 94/77 Zerbone, Rec. s. 99, pkt 24, 25; z dnia 28 marca 1985 r. w sprawie 272/83 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. 1057, pkt 26). W szczególności państwa członkowskie nie mogą przyjmować aktów, które ukrywałyby przed podmiotami prawa wspólnotowy charakter normy prawnej oraz płynące z niej skutki (zob. ww. wyrok w sprawie Variola, pkt 11; ww. wyrok w sprawie Zerbone, pkt 26; wyroki: z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-113/02 Komisja przeciwko Niderlandom, Zb.Orz. s. I-9707, pkt 16; z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-316/10 Danske Svineproducenter, Zb.Orz. s. I-13721, pkt 41).

88 Tymczasem zamrożenie funduszy na podstawie przepisów krajowych dotyczące osoby, której fundusze zostały też zamrożone na podstawie rozporządzenia Unii, może mieć wpływ na zakres tego rozporządzenia w szczególności z tego powodu, że określenie funduszy objętych zamrożeniem, a także normy dotyczące szczególnych upoważnień do korzystania z zamrożonych funduszy na pokrycie określonych wydatków, takich jak zawarte w art. 5 i 6 rozporządzenia nr 2580/2001, mogą różnić się na poziomie krajowym i na poziomie Unii.

89 W tych okolicznościach oraz w świetle brzmienia i celu art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931, przedstawionych w pkt 78–82 niniejszego wyroku, uchylenie Sanctieregeling nie jest wystarczające, by spowodować niezgodność pozostawienia wnoszącej odwołanie w spornym wykazie z art. 1 ust. 4 i 6.

90 Zresztą z zaskarżonego wyroku nie wynika, by istniały poszlaki wskazujące na to, że po przyjęciu Sanctieregeling sytuacja faktyczna lub jej ocena przez władze krajowe uległa zmianie w zakresie uczestniczenia wnoszącej odwołanie w działalności terrorystycznej. Wnosząca odwołanie również nie powołuje się na pominięcie przez Sąd takich poszlak.

91 Z powyższego wynika, iż Sąd, dokonując wykładni art. 1 ust. 4 i 6 wspólnego stanowiska 2001/931, naruszył prawo poprzez uznanie, że po uchyleniu Sanctieregeling nie istniał już w prawie krajowym „substrat" uzasadniający w sposób wystarczający pozostawienie wnoszącej odwołanie w spornym wykazie, nie wziąwszy należycie pod uwagę powodu tego uchylenia.

92 W konsekwencji jedyny zrzut Królestwa Niderlandów jest uzasadniony, w związku z czym zaskarżony wyrok należy uchylić.

C – W przedmiocie odwołania wzajemnego wniesionego przez Stichting Al-Aqsa w sprawie C-550/10 P

93 Odpowiedź na odwołanie wniesiona przez Stichting Al-Aqsa w sprawie C-550/10 P nosi też tytuł „odwołanie wzajemne".

94 Jednakże, jak wynika w szczególności z art. 117 § 2 regulaminu postępowania, odwołanie wzajemne wymaga, by strona, która je wnosi, żądała uchylenia w całości lub w części zaskarżonego wyroku na podstawie zarzutu, który nie został podniesiony w odwołaniu (zob. wyrok z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie C-413/06 P Bertelsmann i Sony Corporation of America przeciwko Impala, Zb.Orz. s. I-4951, pkt 186), niezależnie od tego, jak zostanie nazwane.

95 Tymczasem w niniejszej sprawie, jak słusznie zauważyła Komisja, należy stwierdzić, że treść odpowiedzi na odwołanie ogranicza się do wyjaśnienia przyczyn, dla których, zdaniem wnoszącej odwołanie, żadna z dwóch części zarzutu podniesionego przez Królestwo Niderlandów nie może zostać uwzględniona. Brak natomiast w nim jakiegokolwiek uzasadnienia w przedmiocie odwołania wzajemnego. W tej kwestii należy zauważyć, że jest wystarczający zawarty we wstępie do odpowiedzi na odwołanie wniosek o uznanie treści odwołania w sprawie C-539/10 P za treść powtórzoną i włączoną do tej odpowiedzi na odwołanie.

96 W tych okolicznościach odwołanie wzajemne Stichting Al-Aqsa należy uznać za niedopuszczalne.

VI – W przedmiocie skargi przed Sądem

97 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy zdanie drugie statutu Trybunału Sprawiedliwości w przypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala.

98 W niniejszej sprawie Trybunał uważa, że stan postępowania pozwala na rozpoznanie skargi wnoszącej odwołanie o stwierdzenie spornych aktów wnoszących odwołanie i że należy wydać orzeczenie ostateczne w tym przedmiocie.

99 Należy przypomnieć, że wnosząca odwołanie podniosła zasadniczo pięć zarzutów.

A – W przedmiocie zarzutu pierwszego

100 Zarzut pierwszy, dotyczący naruszenia art. 1 ust. 1, 2 i 4 wspólnego stanowiska 2001/931 i art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001, dzieli się na cztery części, przypomniane w pkt 22 niniejszego wyroku.

101 Tytułem wstępu należy wskazać, że Sąd oddalił wszystkie te części zarzutu oraz że w odwołaniu wnosząca je ograniczyła się do skrytykowania oddalenia części drugiej i trzeciej. Tak więc wnosząca odwołanie nie domaga się już stwierdzenia nieważności spornych aktów na podstawie argumentów przytoczonych pierwotnie w pierwszej i czwartej części zarzutu pierwszego. W konsekwencji nie ma potrzeby zajmowania się tymi częściami zarzutu.

102 Druga część pierwszego zarzutu wnoszącej odwołanie dotyczy faktu, że decyzja wobec niej nie została podjęta przez właściwą władzę w rozumieniu art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931. Wnosząca odwołanie twierdzi w tej kwestii, że ani Sanctieregeling, ani orzeczenie w sprawie środków tymczasowych nie należą do jednej z kategorii decyzji objętych tym przepisem.

103 Ta część zarzutu nie jest uzasadniona. Z pkt 64–77 niniejszego wyroku wynika bowiem, że Rada posiadała dokładne informacje lub dokumenty zawarte w odpowiednich aktach, które wykazują, że w stosunku do wnoszącej odwołanie została wydana, przez właściwą władzę, decyzja odpowiadająca definicji z art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931.

104 Jeżeli chodzi o twierdzenie Rady zawarte w odpowiedzi na skargę, zgodnie z którym sporne akty opierały się jedynie na orzeczeniu w sprawie środków tymczasowych, należy przypomnieć, jaką funkcję pełni zawarte w art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 odwołanie się do decyzji krajowej; polega ono na wykazaniu istnienia poważnych i wiarygodnych dowodów i poszlak świadczących o uczestniczeniu danej osoby w działalności terrorystycznej, uznanych za wiarygodne przez władze krajowe. Ponadto uzasadnienie przesłane wnoszącej odwołanie dwukrotnie – przy pismach z dnia 23 kwietnia i 29 czerwca 2007 r., odnosi się do Sanctieregeling. W tych okolicznościach rzeczone twierdzenie Rady stanowi jedynie argument przytoczony na poparcie jej żądań i nie może wiązać Trybunału przy dokonywaniu przezeń oceny spornych aktów (zob. analogicznie wyrok z dnia 21 września 2010 r. w sprawach połączonych C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, Zb.Orz. s. I-8533, pkt 65).

105 W trzeciej części zarzutu pierwszego wnosząca odwołanie twierdzi, że ani uzasadnienie, ani orzeczenie w sprawie środków tymczasowych, ani Sanctieregeling, ani nawet memorandum AIVD nie wskazują po jej stronie w najmniejszym stopniu na zamiar, winę czy świadomość wspierania działalności terrorystycznej. Tymczasem przeprowadzenie dowodu na tę okoliczność, którego ciężar spoczywa jej zdaniem na Radzie, jest decydujące dla celów stosowania wspólnego stanowiska 2001/931 i rozporządzenia nr 2580/2001. Zdaniem wnoszącej odwołanie Rada popełniła oczywisty błąd w ocenie polegający na założeniu, że wnosząca odwołanie wiedziała, iż niektóre organizacje, dla których przeznaczane były dary, były powiązane z Hamasem i że organizacje te wykorzystywały z kolei te fundusze do popełniania zamachów terrorystycznych.

106 W tej kwestii należy zauważyć, że z okoliczności charakteryzujących niniejszą sprawę, słusznie przypomnianych w pkt 128–132 zaskarżonego wyroku, wynika, że Rada miała podstawy do uznania, nie popełniając błędu w ocenie, że wnosząca odwołanie miała świadomość – w rozumieniu art. 1 ust. 3 lit. k) wspólnego stanowiska 2001/931 – że jej działalność polegająca na zbieraniu i udostępnianiu funduszy przyczyniała się do działalności terrorystycznej.

107 W tych okolicznościach trzecią część zarzutu pierwszego, a w konsekwencji zarzut pierwszy w całości, należy oddalić jako niezasadne.

B – *W przedmiocie zarzutu trzeciego*

108 Zarzut trzeci dotyczy naruszenia art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931, art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2580/2001 oraz istotnego wymogu proceduralnego. W zarzucie tym wnosząca odwołanie podnosi, że Rada nie przeprowadziła kontroli w zakresie dalszego trwania powodów uzasadniających pierwotną decyzję o zamrożeniu funduszy oraz celowości pozostawienia jej nazwy w spornym wykazie, a także naruszyła istotny wymóg proceduralny.

109 Wnosząca odwołanie zauważa także, że nie ma już możliwości poddania kontroli przez sąd niderlandzki prawidłowości lub nieprawidłowości w zakresie faktów oskarżeń ze strony AIVD w 2003 r., a tym bardziej obecnego statusu organizacji, którym przekazała fundusze. Ponadto uważa, iż Rada nie uwzględniła należycie faktu, że Sanctieregeling oraz orzeczenie w sprawie środków tymczasowych nie spowodowały w Niderlandach wszczęcia wobec wnoszącej odwołanie żadnego dochodzenia lub postępowania, podczas gdy Sanctieregeling zostało uchylone natychmiast po przyjęciu pierwszego wspólnotowego środka w postaci zamrożenia funduszy.

110 W tej kwestii należy przede wszystkim przypomnieć, że jak wynika z pkt 78–89 niniejszego wyroku, uchylenie Sanctieregeling jako takie nie jest wystarczające do spowodowania, by pozostawienie wnoszącej odwołanie w spornym wykazie stało się niezgodne z art. 1 ust. 4 i 6 wspólnego stanowiska 2001/931.

111 Ponadto, jak wskazano w pkt 90 niniejszego wyroku, z zaskarżonego wyroku nie wynika, by istniały poszlaki wskazujące na to, że po przyjęciu Sanctieregeling sytuacja faktyczna lub jej ocena przez władze krajowe uległa zmianie w zakresie uczestniczenia przez wnoszącą odwołanie w finansowaniu działalności terrorystycznej.

112 Wnosząca odwołanie nie podnosi też, by takich poszlak nie wziął pod uwagę Sąd lub by Rada dysponowała poszlakami, na których podstawie mogłaby uznać, że po wydaniu Sanctieregeling wnosząca odwołanie zawiesiła lub zakończyła przyczynianie się do finansowania działalności terrorystycznej, i to niezależnie od faktu, że zamrożenie jej funduszy mogło takie przyczynianie się utrudniać, a nawet uniemożliwiać.

113 W tych okolicznościach nie sposób przyjąć, by Rada uchybiła swemu obowiązkowi kontroli wynikającemu z art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931.

C – *W przedmiocie zarzutów drugiego i czwartego*

1. Argumentacja stron

114 W zarzutach drugim i czwartym wnosząca odwołanie podnosi, że sporne akty naruszają jej prawo podstawowe do spokojnego korzystania z własności, z pogwałceniem ogólnych zasad prawa wspólnotowego, art. 6 UE i art. 1 Protokołu dodatkowego do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.

115 Wnosząca odwołanie przyznaje, że zamrożenie funduszy wpływa nie na samą istotę prawa własności zainteresowanych osób do zasobów finansowych, lecz jedynie na korzystanie z nich. Jednak w niniejszej sprawie ingerencja będąca rezultatem spornych aktów jest jej zdaniem nieproporcjonalna. Możliwe było bowiem dokonanie wyboru spośród różnych środków odpowiednich do walki z finansowaniem terroryzmu, która to walka sama w sobie jest celem prawnie uzasadnionym, a zdecydowano się na środek, który nie jest najmniej dolegliwy dla wnoszącej odwołanie.

116 W tej kwestii wnosząca odwołanie zarzuca Radzie, że zamroziła całość jej zasobów gospodarczych, podczas gdy równie skuteczne, a mniej dolegliwe byłoby zakazanie przekazywania funduszy określonym organizacjom lub zakazanie jedynie finansowania projektów realizowanych w Palestynie, albo zezwolenie na przekazywanie funduszy określonym organizacjom humanitarnym lub wprowadzenie systemu udzielania uprzedniego zezwolenia przed dokonaniem każdej transakcji finansowej bądź też nałożenie rygorystycznego obowiązku uzasadniania a posteriori wykorzystania przekazanych funduszy. Wnosząca odwołanie zasugerowała Radzie takie alternatywne środki w piśmie z dnia 25 maja 2007 r.

117 Wnosząca odwołanie dodaje, że należy też wziąć pod uwagę nadmierne niedogodności wywołane spornymi aktami, gdyż naruszają one samą istotę istnienia wnoszącej odwołanie jako podmiotu finansującego organizacje charytatywne. W następstwie zamrożenia funduszy nie jest już w stanie realizować żadnych z zadań, do których została założona, w tym działań dobroczynnych w Niderlandach.

118 Ponadto niesprecyzowany i potencjalnie nieograniczony czas trwania środków będących przedmiotem niniejszej sprawy, obowiązujących już od ponad czterech lat, wzmacnia ich nieproporcjonalny charakter. Niemożliwe jest przewidzenie okresu, przez który Rada będzie uważać za konieczne stosowanie tych środków w stosunku do wnoszącej odwołanie. Sama wnosząca odwołanie nie może uczynić nic w celu zmiany swej sytuacji.

119 Rada, Królestwo Niderlandów i Komisja uważają, że sporne akty są zgodne z zasadą proporcjonalności, a zatem prawo wnoszącej odwołanie do poszanowania jej własności nie zostało naruszone.

2. Ocena Trybunału

120 Środek w postaci zamrożenia funduszy wprowadzony spornymi aktami jest środkiem o charakterze zachowawczym i nie uważa się, by miał on pozbawiać zainteresowane osoby ich własności (zob. ww. wyrok w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, pkt 358). Jednak środek ten niezaprzeczalnie obejmuje ograniczenie korzystania z prawa własności wnoszącej odwołanie, które to ograniczenie należy zresztą uważać za znaczące, mając na względzie ogólny zasięg tego zamrożenia oraz okoliczność, że zostało ono zastosowane po raz pierwszy decyzją z dnia 27 czerwca 2003 r.

121 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawo własności nie korzysta w prawie Unii z ochrony bezwzględnej. Wobec tego wykonywanie prawa własności może zostać poddane ograniczeniom, pod warunkiem że ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają celom Unii służącym dobru ogólnemu i nie stanowią, w stosunku do swego celu, ingerencji nieproporcjonalnej i niemożliwej do przyjęcia, która naruszałaby istotę praw w ten sposób gwarantowanych (zob. wyrok z dnia 30 lipca 1996 r. w sprawie C-84/95 Bosphorus, Zb.Orz. s. I-3953, pkt 21; ww. wyrok w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, pkt 355; wyrok z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie C-548/09 P Bank Melli Iran przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-11381, pkt 89, 113, 114).

122 Ponadto z utrwalonego orzecznictwa wynika, że zasada proporcjonalności zalicza się do ogólnych zasad prawa Unii i wymaga, by środki prawne wynikające z zastosowania przepisów prawa Unii były odpowiednie do realizacji prawnie uzasadnionego celu danych regulacji i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (zob. w szczególności wyroki: z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-176/09 Luksemburg przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. I-3727, pkt 61; z dnia 13 marca 2012 r. w sprawie C-380/09 P Melli Bank przeciwko Radzie, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

123 W świetle celu interesu ogólnego o znaczeniu tak podstawowym dla wspólnoty międzynarodowej jak walka wszelkimi środkami, zgodnie z kartą Narodów Zjednoczonych, z zagrożeniami dla pokoju międzynarodowego i bezpieczeństwa międzynarodowego, jakie niosą akty terrorystyczne, zamrożenie funduszy, środków finansowych i innych zasobów gospodarczych osób zidentyfikowanych zgodnie z zasadami ustanowionymi w rozporządzeniu nr 2580/2011 i wspólnym stanowisku 2001/931 jako uczestniczące w finansowaniu terroryzmu nie może samo w sobie uchodzić za niewłaściwe (zob. podobnie ww. wyrok w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, pkt 363; ww. wyrok w sprawie Bank Melli Iran przeciwko Radzie, pkt 115).

124 Wnosząca odwołanie sama przyznaje, że zamierzony cel, to jest walka z finansowaniem terroryzmu w celu utrzymania pokoju międzynarodowego i bezpieczeństwa międzynarodowego, jest prawnie uzasadniony, i nie kwestionuje zdatności zamrożenia funduszy jako środka służącego realizacji tego celu. Kwestionuje jedynie konieczność i proporcjonalność zamrożenia funduszy wprowadzonego spornymi aktami.

125 Jeżeli chodzi o konieczność, należy stwierdzić, że alternatywne i mniej dolegliwe środki wspomniane przez wnoszącą odwołanie, takie jak system udzielania uprzedniego zezwolenia lub obowiązek uzasadnienia a posteriori wykorzystania przekazanych funduszy, nie pozwalają na równie skuteczne osiągnięcie zamierzonego celu, jakim jest walka z finansowaniem terroryzmu, w szczególności pod względem możliwości obejścia nałożonych ograniczeń.

126 Ponadto zamrożenie ograniczone do zasobów związanych z finansowaniem terroryzmu nie jest przewidziane ani we wspólnym stanowisku 2001/931, ani w rozporządzeniu nr 2580/2001. Podobnie rzecz się przedstawia w przypadku rezolucji 1373 (2001) Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych, która w pkt 1 lit. c) stanowi w sposób ogólny, że wszystkie państwa zamrożą fundusze i inne aktywa finansowe lub zasoby gospodarcze osób, które popełniają lub usiłują popełnić akty terrorystyczne. Przy wykładni przepisów Unii służących wykonaniu tej rezolucji należy zaś mieć na uwadze jej brzmienie i cel (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie C-550/09 E i F, Zb.Orz. s. I-6213, pkt 72; ww. wyrok w sprawie Bank Melli Iran przeciwko Radzie, pkt 104; ww. wyrok w sprawie Melli Bank przeciwko Radzie, pkt 55).

127 Jeżeli chodzi o podnoszony nieproporcjonalny charakter pozostawienia wnoszącej odwołanie w spornym wykazie w drodze spornych aktów, należy przypomnieć, że art. 5 i 6 rozporządzenia nr 2580/2001 przewidują możliwość, po pierwsze, zezwolenia na korzystanie z zamrożonych funduszy w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb lub wywiązania się z pewnych zobowiązań, a po drugie – wydania szczególnych zezwoleń na odmrożenie funduszy, aktywów finansowych i zasobów (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, pkt 364).

128 Ponadto należy uwzględnić fakt, że w przeciwieństwie do osoby zainteresowanej w sprawie Bosphorus, zakończonej ww. wyrokiem, wnosząca odwołanie poprzez swoje zachowanie przyczyniła się do powstania sytuacji, która doprowadziła do umieszczenia jej w spornym wykazie, co wynika z Sanctieregeling i orzeczenia w sprawie środków tymczasowych.

129 Wreszcie pozostawienia wnoszącej odwołanie w spornym wykazie w drodze spornych aktów nie można uznać za nieproporcjonalne z powodu, jak twierdzi wnosząca odwołanie, jego potencjalnie nieograniczonego charakteru. To pozostawienie jest bowiem przedmiotem okresowej kontroli w celu zapewnienia, że osoby i podmioty niekwalifikujące się już do tego, by figurować w wykazie, zostaną z niego wykreślone (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, pkt 365).

130 Wynika stąd, że wobec zasadniczej wagi walki z terroryzmem w celu utrzymania pokoju międzynarodowego i bezpieczeństwa międzynarodowego ograniczenia prawa własności wnoszącej odwołanie spowodowane spornymi aktami nie są nieproporcjonalne w stosunku do zamierzonych celów.

131 W konsekwencji czwarty i piąty zarzut skargi są niezasadne i należy je oddalić.

D – *W przedmiocie zarzutu piątego*

1. Argumentacja stron

132 W zarzucie piątym wnosząca odwołanie podnosi, że decyzja 2007/445 nie spełnia wymogu uzasadnienia przewidzianego w art. 253 WE, i to z wielu powodów.

133 Po pierwsze, jej zdaniem, Rada nie wskazała, z jakich powodów uznała, że w niniejszej sprawie decyzja pochodzi od właściwej władzy w rozumieniu art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931.

134 Po drugie uważa, że Rada ograniczyła się do wykazania, dlaczego w jej przekonaniu wnosząca odwołania była objęta zakresem formalnego zastosowania rozporządzenia nr 2580/2001, nie wskazując jednak powodów, dla których – wykonując swoje uprawnienia dyskrecjonalne – stwierdziła, że należy rzeczywiście zastosować wobec niej środek w postaci zamrożenia funduszy.

135 Po trzecie twierdzi, że Rada nie wskazała szczególnych i konkretnych powodów, dla których po przeprowadzeniu kontroli uznała, że zamrożenie funduszy wnoszącej odwołanie nadal pozostawało uzasadnione. Ograniczyła się do wyrażenia „przekonania", że powody, które uzasadniały pierwotne umieszczenie wnoszącej odwołanie w spornym wykazie, pozostawały aktualne.

136 Po czwarte wnosząca odwołanie zarzuca Radzie, że w żaden sposób nie starała się odpowiedzieć na szczegółowe uwagi przekazane jej pismem z dnia 25 maja 2007 r.

137 Rada i Komisja uważają, że decyzja 2007/445 czytana łącznie z rozporządzeniem nr 2580/2001 jest odpowiednio uzasadniona.

2. Ocena Trybunału

138 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 253 WE, powinno być dostosowane do charakteru aktu i wskazywać w sposób jasny i jednoznaczny sposób rozumowania instytucji, która ten akt wydała, by umożliwić zainteresowanym zapoznanie się z powodami przyjętych rozwiązań, a właściwemu sądowi przeprowadzenie kontroli (zob. w szczególności wyroki: z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-367/95 P Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, Rec. s. I-1719, pkt 63; ww. wyrok w sprawie Bertelsmann i Sony Corporation of America przeciwko Impala, pkt 166; ww. wyrok w sprawie E i F, pkt 54).

139 Wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści aktu, charakteru przywołanych powodów, a także interesu, jaki w uzyskaniu wyjaśnień mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie (zob. w szczególności ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, pkt 63; Bertelsmann i Sony Corporation of America przeciwko Impala, pkt 166; w sprawie Melli Bank przeciwko Radzie, pkt 93).

140 Nie jest wymagane, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne, ponieważ kwestia, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 253 WE, powinna być oceniana w świetle nie tylko jego treści, ale również jego kontekstu i całości przepisów prawnych regulujących daną dziedzinę (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, pkt 63; wyrok z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie C-42/01 Portugalia przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-6079, pkt 66; ww. wyrok w Bertelsmann i Sony Corporation of America przeciwko Impala, pkt 166).

141 Przede wszystkim z orzecznictwa tego wynika, że art. 253 WE nie może być interpretowany w ten sposób, że wymaga on, by w czasie konsultacji poprzedzających przyjęcie spornej decyzji Rada szczegółowo ustosunkowała się do uwag przedłożonych przez wnoszącą odwołanie (zob. analogicznie wyroki: z dnia 10 maja 1960 r. w sprawach połączonych od 3/58 do 18/58, 25/58 i 26/58 Barbara Erzbergbau i in. przeciwko Wysokiej Władzy, Rec. s. 367, 411; z dnia 17 listopada 1987 r. w sprawach połączonych 142/84 i 156/84 British American Tobacco i Reynolds Industries przeciwko Komisji, Rec. s. 4487, pkt 72, 73).

142 Ponadto uzasadnienie doręczone wnoszącej odwołanie wraz z decyzją 2007/445 wskazywało indywidualne i szczególne powody, dla których Rada uznała, zgodnie z art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931 na podstawie informacji ocenionych przez nią jako wiarygodne, że wnosząca odwołanie uczestniczyła w finansowaniu terroryzmu. Informacje te były wystarczające, by pozwolić wnoszącej odwołanie na zrozumienie, jakie wysunięto wobec niej zarzuty.

143 Wniosek ten pozostaje aktualny w odniesieniu do pozostałych spornych aktów, jako że poza sporem jest, iż powody przytoczone przez Radę jako uzasadnienie tych aktów były identyczne z wyżej wspomnianym uzasadnieniem.

144 Jeżeli chodzi o drugi argument wnoszącej odwołanie, to z pkt 1 lit. c) rezolucji 1373 (2001) Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych i z art. 2 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 2580/2001 wynika, że zasadą jest zamrożenie funduszy osób uczestniczących w aktach terrorystycznych. Nie sposób więc zarzucać Radzie, że nie wskazała dodatkowych powodów, jakie mogły skłonić ją do przyjęcia poglądu, że wobec wnoszącej odwołanie należy rzeczywiście zastosować zamrożenie funduszy.

145 Jeżeli chodzi o trzeci argument wnoszącej odwołanie, wywodzony z niewskazania powodów, dla których Rada uznała, że zamrożenie funduszy wnoszącej odwołanie nadal pozostawało uzasadnione, to należy przypomnieć, że – jak stwierdzono w pkt 111 i 112 niniejszego wyroku – nie istnieją poszlaki wskazujące na to, że po przyjęciu Sanctieregeling sytuacja faktyczna lub jej ocena przez władze krajowe uległa zmianie w zakresie uczestniczenia przez wnoszącą odwołanie w finansowaniu działalności terrorystycznej. Wnosząca odwołanie nie podnosiła też, by Rada dysponowała poszlakami, na których podstawie mogłaby uznać, że po wydaniu Sanctieregeling wnosząca odwołanie zawiesiła lub zakończyła przyczynianie się do finansowania działalności terrorystycznej.

146 W tych okolicznościach nie było konieczne szczegółowe przedstawianie powodów, które przekonały Radę, że powody uzasadniające umieszczenie wnoszącej odwołanie w spornym wykazie pozostawały aktualne.

147 Należy zatem oddalić ostatni zarzut, a w konsekwencji skargę w całości.

VII – W przedmiocie kosztów

148 Na podstawie art. 122 akapit pierwszy regulaminu postępowania, jeżeli odwołanie jest bezzasadne albo jeżeli jest zasadne i Trybunał orzeka wyrokiem kończącym postępowanie w sprawie, Trybunał rozstrzyga o kosztach. Zgodnie z art. 69 § 2 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 118 regulaminu postępowania, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Artykuł 69 § 4 akapit pierwszy stanowi, że państwa członkowskie i instytucje, które wstąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty.

149 Z uwagi na to, że odwołanie Królestwa Niderlandów zostało uwzględnione, a odwołanie wnoszącej odwołanie, jak również jej skarga o stwierdzenie nieważności spornych aktów zostały oddalone, należy – zgodnie z żądaniami Królestwa Niderlandów i Rady – obciążyć wnoszącą odwołanie, oprócz jej własnych kosztów, kosztami poniesionymi przez Królestwo Niderlandów i przez Radę w niniejszym postępowaniu odwoławczym, a także kosztami poniesionymi przez Radę w pierwszej instancji.

150 Komisja, jako interwenient przed Sądem i Trybunałem, oraz Królestwo Niderlandów, jako interwenient przed Sądem, pokryją swoje własne koszty poniesione w odnośnych instancjach.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

1) **Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 9 września 2010 r. w sprawie T-348/07 Al-Aqsa przeciwko Radzie zostaje uchylony.**

2) **Skarga i odwołanie Stichting Al-Aqsa zostają oddalone.**

3) Stichting Al-Aqsa zostaje obciążona, poza własnymi kosztami, kosztami poniesionymi przez Królestwo Niderlandów i Radę Unii Europejskiej w niniejszym postępowaniu odwoławczym, a także kosztami poniesionymi przez Radę w pierwszej instancji.

4) Komisja Europejska, jako interwenient przed Sądem Unii Europejskiej oraz przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także Królestwo Niderlandów, jako interwenient przed Sądem, poniosą swoje własne koszty w odnośnych instancjach.

Podpisy