ARREST VAN HET GERECHT (Zevende kamer)

30 september 2010 *

In zaak T-85/09,

**Yassin Abdullah Kadi,** wonende te Jeddah (Saudi-Arabië), vertegenwoordigd door D. Anderson, QC, M. Lester, barrister, en G. Martin, solicitor,

verzoeker,

tegen

**Europese Commissie,** aanvankelijk vertegenwoordigd door P. Hetsch, P. Aalto en F. Hoffmeister, vervolgens door Hetsch, Hoffmeister en E. Paasivirta als gemachtigden,

verweerster,

* Procestaal: Engels.

ondersteund door

**Raad van de Europese Unie,** vertegenwoordigd door M. Bishop, E. Finnegan en R. Szostak als gemachtigden,

door

**Franse Republiek,** vertegenwoordigd door G. de Bergues en L. Butel als gemachtigden,

en door

**Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland,** vertegenwoordigd door S. Behzadi-Spencer en E. Jenkinson als gemachtigden, bijgestaan door D. Beard, barrister,

interveniënten,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van verordening (EG) nr. 1190/2008 van de Commissie van 28 november 2008 tot 101e wijziging van verordening (EG) nr. 881/2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen

sommige personen en entiteiten die banden hebben met Osama bin Laden, het Al-Qa'ida-netwerk en de Taliban (PB L 322, blz. 25), voor zover zij betrekking heeft op verzoeker,

wijst HET GERECHT (Zevende kamer),

samengesteld als volgt: N. J. Forwood (rapporteur), kamerpresident, E. Moavero Milanesi en J. Schwarcz, rechters,

griffier: E. Coulon,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 17 juni 2010,

het navolgende

## Arrest

### Rechtskader en voorgeschiedenis van het geschil

1 Voor een gedetailleerde uiteenzetting van de achtergrond van het geschil en het toepasselijke rechtskader wordt verwezen naar de punten 3 tot en met 45 van het arrest van het Hof van Justitie 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; hierna: „arrest Kadi van het Hof"), gewezen op de hogere voorziening tegen het arrest van het Gerecht van 21 september 2005, Kadi/Raad en Commissie (T-315/01, Jurispr. blz. II-3649; hierna: „arrest Kadi van het Gerecht"), op het beroep van verzoeker, Yassin Abdullah Kadi, tot nietigverklaring van verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Osama bin Laden, het Al-Qa'ida-netwerk en de Taliban, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 467/2001 van de Raad tot instelling van een verbod op de uitvoer van bepaalde goederen en diensten naar Afghanistan, tot versterking van het verbod op vluchten en verlenging van de bevriezing van tegoeden en andere financiële middelen ten aanzien van de Taliban van Afghanistan (PB L 139, blz. 9), voor zover die maatregel betrekking had op verzoeker.

2 Het rechtskader en de voorgeschiedenis van het geschil kunnen worden samengevat als volgt.

*Het Handvest van de Verenigde Naties en het EG-Verdrag*

3 Het Handvest van de Verenigde Naties is op 26 juni 1945 ondertekend te San Francisco (Verenigde Staten), tegen het einde van de Tweede Wereldoorlog. In de preambule van dat Handvest bevestigen de volken van de Verenigde Naties hun vastbeslotenheid komende geslachten te behoeden voor de gesel van de oorlog, hun vertrouwen in de fundamentele rechten van de mens, en omstandigheden te scheppen waaronder gerechtigheid alsmede eerbied voor de uit verdragen en andere bronnen van internationaal recht voortvloeiende verplichtingen kunnen worden gehandhaafd. Volgens artikel 1 van dat Handvest zijn de doelstellingen van de Verenigde Naties met name de internationale vrede te handhaven en, met het oog daarop, doeltreffende gezamenlijke maatregelen te nemen ter voorkoming en opheffing van bedreigingen van de vrede, maar ook het bevorderen en stimuleren van eerbied voor de rechten van de mens en voor fundamentele vrijheden.

4 Volgens artikel 24, lid 1, van het Handvest van de Verenigde Naties rust de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid in de eerste plaats bij de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (hierna: „Veiligheidsraad"). Volgens artikel 25 van het Handvest komen de leden van de Verenigde Naties overeen de besluiten van de Veiligheidsraad overeenkomstig dit Handvest te aanvaarden en uit te voeren.

5 In hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties zijn de te nemen maatregelen in geval van bedreiging van de vrede, verbreking van de vrede en daden van agressie vastgelegd. Artikel 39, dat dit hoofdstuk inleidt, bepaalt dat de Veiligheidsraad vaststelt of er sprake is van een dergelijke bedreiging, en aanbevelingen doet of beslist welke maatregelen overeenkomstig de artikelen 41 en 42 zullen worden genomen tot handhaving of herstel van de internationale vrede en veiligheid. Volgens artikel 41 van het Handvest van de Verenigde Naties kan de Veiligheidsraad besluiten welke maatregelen waaraan geen wapengeweld te pas komt, dienen te worden genomen om zijn besluiten ten uitvoer te brengen, en de leden van de Verenigde Naties oproepen om deze maatregelen toe te passen.

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

7 Artikel 103 van het Handvest van de Verenigde Naties bepaalt dat in geval van strijdigheid tussen de verplichtingen van de leden van de Verenigde Naties krachtens het Handvest en hun verplichtingen krachtens andere internationale overeenkomsten, de eerstgenoemde voorrang hebben.

8 Artikel 307, eerste alinea, EG (thans, na wijziging, artikel 351 VWEU), luidt: „De rechten en verplichtingen voortvloeiende uit overeenkomsten vóór 1 januari 1958 of, voor de toetredende staten, vóór de datum van hun toetreding gesloten tussen een

of meer lidstaten enerzijds en een of meer derde staten anderzijds, worden door de bepalingen van dit Verdrag niet aangetast."

9 Artikel 297 EG (thans, na wijziging, artikel 347 VWEU) bepaalt: „De lidstaten plegen onderling overleg teneinde gezamenlijk de regelingen te treffen noodzakelijk om te voorkomen dat de werking van de gemeenschappelijke markt ongunstig wordt beïnvloed door de maatregelen waartoe een lidstaat zich genoopt kan voelen, [...] om te voldoen aan de verplichtingen die hij met het oog op het behoud van de vrede en van de internationale veiligheid heeft aangegaan."

*Maatregelen van de Veiligheidsraad tegen het internationale terrorisme*

10 Sinds het einde van de jaren 90 en met name sinds de aanslagen van 11 september 2001 in New York, Washington en Pennsylvania (Verenigde Staten) heeft de Veiligheidsraad van zijn bevoegdheden onder hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties gebruik gemaakt om met alle middelen, conform het Handvest en internationaal recht, te strijden tegen de bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid door terroristische handelingen.

11 Zo nam de Veiligheidsraad in reactie op de aanslagen op de Amerikaanse ambassades te Nairobi (Kenia) en Dar Es Salaam (Tanzania) op 15 oktober 1999 resolutie 1267 (1999) aan, waarvan paragraaf 4, sub b, onder meer bepaalt dat alle staten de tegoeden en andere financiële middelen van de Afghaanse Taliban bevriezen, vanwege hun steun aan Osama bin Laden.

12 In paragraaf 6 van die resolutie besloot de Veiligheidsraad een comité in te stellen bestaande uit alle leden van de Veiligheidsraad (hierna: „sanctiecomité", ook wel „1267-comité" genoemd), dat met name belast is met het toezicht op de uitvoering door de staten van de in paragraaf 4 voorgeschreven maatregelen.

13 Met resolutie 1333 (2000) van de Veiligheidsraad van 19 december 2000 werden deze beperkende maatregelen, die aanvankelijk alleen tegen de Taliban waren gericht, aanzienlijk uitgebreid en verscherpt. Zo bepaalt paragraaf 8, sub c, met name dat alle staten onverwijld de tegoeden en andere financiële middelen van Osama bin Laden en met hem verband houdende personen en entiteiten, zoals aangewezen door het sanctiecomité, bevriezen en erop toezien dat geen tegoeden of financiële middelen ter beschikking worden gesteld van of worden gebruikt ten behoeve van Osama bin Laden of zijn bondgenoten, waaronder de organisatie Al-Qa'ida.

14 Na resolutie 1333 (2000) volgde een reeks andere resoluties van de Veiligheidsraad tot wijziging, aanscherping en actualisering van het systeem van beperkende maatregelen gericht tegen Osama bin Laden, de Al-Qa'ida-organisatie, de Taliban en met hen verbonden personen, groepen, ondernemingen en entiteiten. Het ging daarbij in het bijzonder om de resoluties 1390 (2002) van 16 januari 2002, 1455 (2003) van 17 januari 2003, 1526 (2004) van 30 januari 2004, 1617 (2005) van 29 juli 2005, 1735 (2006) van 22 december 2006, 1822 (2008) van 30 juni 2008 en 1904 (2009) van 17 december 2009. Deze resoluties, die alle zijn aangenomen krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties, verlangden met name van alle leden van de Verenigde Naties de bevriezing van tegoeden en andere financiële middelen van alle met Osama bin Laden, Al-Qa'ida of de Taliban verbonden personen of entiteiten, zoals aangewezen door het sanctiecomité.

15 Het sanctiecomité houdt niet alleen toezicht op de toepassing van die beperkende maatregelen door de staten, maar houdt ook een geconsolideerde lijst bij (hierna: „lijst van het sanctiecomité") van de personen en entiteiten wier tegoeden en andere economische middelen op grond van de hierboven genoemde resoluties van de Veiligheidsraad moeten worden bevroren. Staten kunnen het sanctiecomité verzoeken namen aan die lijst toe te voegen. Het sanctiecomité behandelt ook verzoeken om na-

men van die lijst te verwijderen, alsmede verzoeken krachtens resolutie 1452 (2002) van de Veiligheidsraad om vrijstelling van de bevriezing van tegoeden. De daartoe te volgen procedures zijn thans omschreven in de resoluties 1735 (2006), 1822 (2008) en 1904 (2009) van de Veiligheidsraad en in de richtsnoeren voor het verloop van de werkzaamheden van het sanctiecomité, die door deze laatste zijn opgesteld.

16 Wanneer de staten het sanctiecomité voorstellen een naam op zijn lijst te plaatsen, moeten zij volgens paragraaf 5 van resolutie 1735 (2006) een memorie overleggen, die zo veel mogelijk bijzonderheden verschaft over de gronden voor vermelding op de lijst, waaronder: i) specifieke informatie ter ondersteuning van de vaststelling dat de persoon of entiteit aan de genoemde criteria voldoet; ii) de aard van de informatie, en iii) beschikbare ondersteunende informatie of documenten. In paragraaf 6 van die resolutie worden de staten verzocht, bij de indiening van een verzoek om plaatsing op de lijst aan te geven welke delen van de memorie openbaar mogen worden gemaakt ten behoeve van de kennisgeving aan de betrokken persoon of entiteit, en welke delen op verzoek aan betrokken staten mogen worden vrijgegeven.

17 In het kader van zijn verplichting te zorgen voor eerlijke en duidelijke procedures voor de plaatsing van personen en entiteiten op de lijst van het sanctiecomité en hun verwijdering van die lijst, alsook voor uitzonderingen op humanitaire gronden, heeft de Veiligheidsraad voorts op 19 december 2006 resolutie 1730 (2006) vastgesteld. De secretaris-generaal van de Verenigde Naties wordt hierin verzocht om binnen het secretariaat (afdeling hulporganen van de Veiligheidsraad) een meldpunt in te stellen voor de ontvangst van verzoeken tot verwijdering van de lijst en het verrichten van de in de bijlage bij die resolutie omschreven taken (hierna: „meldpunt"). Degenen die een verzoek tot verwijdering van de lijst wensen in te dienen, kunnen dat thans via dat meldpunt doen overeenkomstig de procedure die is omschreven in resolutie 1730 (2006) en de bijlage daarbij, dan wel via hun staat van verblijf of nationaliteit. Bij brief

(S/2007/178) van 30 maart 2007 informeerde de secretaris-generaal van de Verenigde Naties de voorzitter van de Veiligheidsraad over de oprichting van het meldpunt voor verzoeken tot verwijdering.

18 In de preambule van resolutie 1822 (2008), de relevante resolutie ten tijde van de vaststelling van de thans bestreden verordening, bevestigt de Veiligheidsraad dat terrorisme in al zijn vormen en uitingen een van de meest ernstige bedreigingen van de vrede en veiligheid vormt, veroordeelt hij opnieuw Al-Qa'ida, Osama bin Laden, de Taliban en andere daarmee verband houdende personen, groepen, ondernemingen en entiteiten, benadrukt hij dat terrorisme alleen kan worden overwonnen door een duurzame en allesomvattende aanpak, met de actieve participatie en medewerking van alle staten en internationale en regionale organisaties, benadrukt hij de noodzaak van een doortastende tenuitvoerlegging van de in paragraaf 1 van de resolutie genoemde beperkende maatregelen, verwijst hij ook naar de betwisting van die maatregelen en erkent hij de door de staten en het sanctiecomité geleverde inspanningen om te verzekeren dat er eerlijke en duidelijke procedures zijn voor de plaatsing van betrokkenen op de lijst van het sanctiecomité en hun verwijdering van die lijst, en verwelkomt hij de inrichting van het meldpunt. In die preambule wordt ook herhaald dat de betrokken maatregelen een preventief karakter hebben en onafhankelijk zijn van strafrechtelijke normen van nationaal recht.

19 Paragraaf 1 van resolutie 1822 (2008) bepaalt dat de uit de voorgaande resoluties 1267 (1999), 1333 (2000) en 1390 (2002) voortvloeiende beperkende maatregelen worden gehandhaafd. Paragraaf 8 van deze resolutie herhaalt dat alle staten de in paragraaf 1 genoemde maatregelen moeten uitvoeren en handhaven, en spoort alle staten aan hun inspanningen in dat verband te verdubbelen. De paragrafen 9 tot en met 18, 19 tot en met 23 en 24 tot en met 26 van de resolutie betreffen respectievelijk de procedures voor plaatsing op de lijst van het sanctiecomité, voor verwijdering van de lijst en voor herziening en actualisering van de lijst.

20 Wat de procedure voor plaatsing op de lijst betreft, bevestigt de Veiligheidsraad in paragraaf 12 van resolutie 1822 (2008) dat de staten, wanneer zij het sanctiecomité namen voor plaatsing op zijn lijst voorleggen, met inachtneming van paragraaf 5 van resolutie 1735 (2006) een gedetailleerde memorie moeten overleggen, en beslist hij bovendien dat de staten bij ieder voorstel voor plaatsing moeten aangeven welke delen van de relevante memorie openbaar gemaakt mogen worden, met inbegrip van het gebruik door het sanctiecomité voor de samenstelling van de in paragraaf 13 genoemde samenvatting ten behoeve van kennisgeving of informatie aan de op de lijst geplaatste persoon of entiteit. Paragraaf 13 van de resolutie bepaalt in de eerste plaats dat wanneer het sanctiecomité een naam aan de lijst toevoegt, het in samenspraak met de staten die om de betrokken plaatsing hebben verzocht, op zijn website een „samenvatting van de redenen voor plaatsing" openbaar maakt, en in de tweede plaats dat het comité in samenspraak met de betrokken voordragende staten op zijn website „samenvattingen van de redenen voor plaatsing" openbaar maakt met betrekking tot de namen die voorafgaand aan de vaststelling van die resolutie op de lijst zijn geplaatst. Paragraaf 17 van de resolutie eist van de betrokken staten dat zij met inachtneming van hun nationale wetgeving en praktijken alle mogelijke maatregelen nemen om de betrokken persoon of entiteit tijdig in kennis te stellen van of te informeren over het feit dat zijn of haar naam op de lijst van het sanctiecomité is geplaatst, en bij die kennisgeving een kopie te voegen van het openbare deel van de memorie, alle op de website van het sanctiecomité beschikbare informatie over de redenen voor de plaatsing, een beschrijving van de in de relevante resoluties bepaalde gevolgen van de plaatsing; de procedures van het sanctiecomité voor de behandeling van een verzoek om verwijdering van de lijst, en de bepalingen betreffende uitzonderingen.

21 Ten aanzien van de procedure voor verwijdering van de lijst bepaalt paragraaf 19 van resolutie 1822 (2008) dat op de lijst vermelde personen, groepen, ondernemingen of entiteiten het recht hebben om zich rechtstreeks tot het meldpunt te richten met een verzoek tot verwijdering van de lijst. Paragraaf 21 van de resolutie draagt het sanctiecomité op om verzoeken tot verwijdering van zijn lijst van de namen van leden van Al-Qa'ida of de Taliban of bondgenoten van Al-Qa'ida, Osama bin Laden of de Taliban die niet langer de in de relevante resoluties vastgestelde criteria vervullen, met inachtneming van zijn richtsnoeren te beoordelen.

22 De preambule van resolutie 1904 (2009) benadrukt dat sancties een belangrijk in het Handvest van de Verenigde Naties voorzien instrument zijn voor de handhaving en het herstel van de internationale vrede en veiligheid, net als de noodzaak van een doortastende implementatie van de in paragraaf 1 van die resolutie genoemde maatregelen. De Veiligheidsraad neemt kennis ervan, aldus de preambule verder, dat de door de leden op grond van paragraaf 1 vastgestelde maatregelen juridisch en anderszins zijn bestreden, dat hij de verbeteringen van de procedures van het sanctiecomité verwelkomt en dat hij voornemens is zich te blijven inspannen om ervoor te zorgen dat die procedures eerlijk en duidelijk zijn.

23 Paragraaf 1 van resolutie 1904 (2009) bepaalt dat de eerder in de resoluties 1267 (1999), 1333 (2000) en 1390 (2002) voorziene maatregelen gehandhaafd blijven. De paragrafen 8 tot en met 19, 20 tot en met 27 en 28 tot en met 32 van die resolutie betreffen respectievelijk de procedures voor plaatsing op de lijst van het sanctiecomité, voor verwijdering van de lijst en voor herziening en actualisering van de lijst.

24 Ten aanzien van de procedure voor plaatsing op de lijst bevestigt paragraaf 11 van resolutie 1904 (2009) dat staten, wanneer zij het sanctiecomité namen voor plaatsing op de lijst voorleggen, daarbij paragraaf 5 van resolutie 1735 (2006) en paragraaf 12 van resolutie 1822 (2008) in acht moeten nemen en een gedetailleerde memorie moeten overleggen, en bepaalt dat de memorie, op verzoek, openbaar moet kunnen worden gemaakt, met uitzondering van de delen die de staat vertrouwelijk acht, en moet kunnen worden gebruikt voor de in paragraaf 14 bedoelde samenvatting van de redenen voor plaatsing op de lijst.

25 Met betrekking tot de procedure voor verwijdering van de lijst beslist de Veiligheidsraad in paragraaf 20 van resolutie 1904 (2009) dat het sanctiecomité bij de beoordeling van verzoeken om verwijdering van de lijst wordt bijgestaan door het „bureau van de ombudspersoon", dat zal worden ingesteld voor een eerste periode van 18 maanden gerekend vanaf de datum van vaststelling van die resolutie, en verzoekt hij de secretaris-generaal van de Verenigde Naties om, in nauw overleg met het sanctiecomité, een eminent, onpartijdig en integer persoon van hoog zedelijk aanzien,

met hoge kwalificaties en ervaring op de relevante gebieden (recht, mensenrechten, terrorismebestrijding, sancties, enzovoorts) te benoemen tot ombudspersoon met het in bijlage II bij die resolutie omschreven mandaat, en beslist tevens dat de ombudspersoon die taken op onafhankelijke en onpartijdige wijze dient te vervullen en geen instructies van enige regering mag vragen of ontvangen. In paragraaf 21 van de resolutie besluit de Veiligheidsraad dat, na de aanstelling van de ombudspersoon, het bureau van de ombudspersoon verzoeken van personen en entiteiten die van de lijst van het sanctiecomité verwijderd willen worden zal ontvangen volgens de procedures van bijlage II bij die resolutie, en dat na de benoeming van de ombudspersoon de ontvangst van dergelijke verzoeken niet langer via het meldpunt zal plaatsvinden. Paragraaf 22 van de resolutie draagt het sanctiecomité op om met inachtneming van zijn richtsnoeren verzoeken om verwijdering van de lijst te blijven beoordelen. In paragraaf 25 van de resolutie moedigt de Veiligheidsraad het sanctiecomité aan om bij de beoordeling van verzoeken om verwijdering van de lijst gepaste aandacht te schenken aan de standpunten van de staten die om plaatsing op de lijst hebben verzocht en aan die van de staten van verblijf, nationaliteit of oprichting, en doet hij een beroep op de leden van het sanctiecomité om al het mogelijke te doen om hun afwijzing van dergelijke verzoeken tot verwijdering te motiveren.

26 De taken die de ombudspersoon overeenkomstig paragraaf 20 van die resolutie bij ontvangst van een verzoek tot verwijdering van de lijst verricht, zijn omschreven in bijlage II bij resolutie 1904 (2009). Die taken zijn onderverdeeld in een fase gedurende welke bij de betrokken staten inlichtingen worden ingewonnen, en een dialoogfase, die een dialoog met de verzoeker kan omvatten. Na afloop van die twee fasen stelt de ombudspersoon een „uitvoerig verslag" op en legt dit over aan het sanctiecomité. Het sanctiecomité beoordeelt vervolgens, met de bijstand van de ombudspersoon, het verzoek om verwijdering van de lijst en besluit daarna of het verzoek wordt gehonoreerd.

27 Op 7 juni 2010 kondigde de woordvoerder van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties aan dat Kimberly Prost, Canadees ad-litemrechter bij het Joegoslaviëtribunaal, tot ombudspersoon was benoemd.

28 De lidstaten van de Europese Unie, in het kader van de Raad bijeen, overwogen in verschillende krachtens het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) vastgestelde gemeenschappelijke standpunten, dat ter uitvoering van bovengenoemde resoluties van de Veiligheidsraad een gemeenschapshandeling noodzakelijk was, waarop de Raad verordening (EG) nr. 337/2000 van 14 februari 2000 betreffende een verbod op vluchten en een bevriezing van tegoeden en andere financiële middelen ten aanzien van de Taliban van Afghanistan (PB L 43, blz. 1), verordening (EG) nr. 467/2001 van 6 maart 2001 tot instelling van een verbod op de uitvoer van bepaalde goederen en diensten naar Afghanistan, tot versterking van het verbod op vluchten en verlenging van de bevriezing van tegoeden en andere financiële middelen ten aanzien van de Taliban van Afghanistan en tot intrekking van verordening (EG) nr. 337/2000 (PB 2001 L 67, blz. 1), en verordening nr. 881/2002 heeft vastgesteld.

29 De twee laatstgenoemde verordeningen verlangen met name de bevriezing van tegoeden en andere financiële middelen van door het sanctiecomité aangewezen personen, groepen en entiteiten, vermeld in bijlage I bij elk van deze verordeningen. De Europese Commissie is gemachtigd, op basis van besluiten van de Veiligheidsraad of het sanctiecomité bijlage I te wijzigen of uit te breiden. De daarbij toe te passen procedure is naar aanleiding van het arrest van het Hof in de zaak Kadi herzien bij verordening (EU) nr. 1286/2009 van de Raad van 22 december 2009 tot wijziging van verordening nr. 881/2002 (PB L 346, blz. 42).

30 Op 17 oktober 2001 publiceerde het sanctiecomité een addendum bij zijn lijst, met onder meer de naam van verzoeker, die werd geïdentificeerd als een persoon die banden heeft met Osama bin Laden.

31 Bij verordening (EG) nr. 2062/2001 van de Commissie van 19 oktober 2001, houdende de derde wijziging van verordening nr. 467/2001 (PB L 277, blz. 25), werd de naam van verzoeker tezamen met die van anderen toegevoegd aan bijlage I bij die verordening. Verzoekers naam is vervolgens bij de vaststelling van verordening nr. 881/2002 in de bijlage daarvan opgenomen.

32 Naast de hierboven beschreven sanctieregeling, die enkel ziet op de personen en entiteiten die door het sanctiecomité als bondgenoten van Osama bin Laden, de Al-Qa'ida-organisatie en de Taliban zijn aangewezen, bestaat er nog een ruimere sanctieregeling, die is neergelegd in resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad van 28 september 2001, die strategieën bevat om het terrorisme, en met name de financiering ervan, met alle middelen te bestrijden. Deze resolutie is eveneens vastgesteld in reactie op de terroristische aanslagen van 11 september 2001.

33 Paragraaf 1, sub c, van die resolutie bepaalt met name dat alle staten onverwijld de tegoeden en andere financiële of economische middelen bevriezen van personen die terroristische daden plegen of pogen te plegen, het plegen van deze daden vergemakkelijken of daaraan deelnemen, van de entiteiten die aan die personen toebehoren of door hen worden gecontroleerd, en van de personen en entiteiten die in naam of in opdracht van die personen en entiteiten handelen. De identificatie van dergelijke personen of entiteiten staat evenwel geheel en al ter beoordeling van de staten.

34 De Raad, van mening dat de uitvoering van die resolutie van de Veiligheidsraad een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk maakte, stelde eerst gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB van 27 december 2001 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme (PB L 344, blz. 93) vast, en vervolgens verordening (EG) nr. 2580/2001 van 27 december 2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme (PB L 344, blz. 70).

35 Deze maatregelen verlangen met name de bevriezing van de tegoeden en andere financiële en economische middelen van bij terroristische daden betrokken personen, groepen en entiteiten die de Raad zelf heeft geïdentificeerd en opgenomen in een bijlage. Deze bijlage wordt regelmatig herzien aan de hand van nauwkeurige inlichtingen of dossierelementen die aantonen dat door een bevoegde instantie, in beginsel een rechterlijke instantie, op grond van bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen, 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 deelneming aan of het vergemakkelijken van een dergelijke daad, dan wel om een veroordeling wegens dergelijke feiten.

36 Volgens punt 22 van het arrest van het United Kingdom Supreme Court van 27 januari 2010, Her Majesty's Treasury (verweerder)/Mohammed Jabar Ahmed e.a. (appellanten), Her Majesty's Treasury (verweerder)/Mohammed al-Ghabra (appellant) en R (ex parte Hani El Sayed Sabaei Youssef) (verweerder)/Her Majesty's Treasury (appellant) (2010) UKSC 2 (hierna: „arrest Ahmed e.a. van het UK Supreme Court"), blijkt uit verslagen van de lidstaten van de Europese Unie aan het sanctiecomité dat 11 van de 27 lidstaten zich uitsluitend baseren op verordening nr. 881/2002 ter naleving van hun verplichtingen uit hoofde van resolutie 1333 (2000). De overige 16 lidstaten hebben in aanvulling daarop wettelijke maatregelen vastgesteld waarbij die resolutie rechtstreeks is omgezet in nationaal recht, die derhalve naast verordening nr. 881/2002 bestaan.

**Arresten van het Gerecht en het Hof in de zaak Kadi**

37 Op 18 december 2001 heeft verzoeker bij het Gerecht beroep ingesteld tot nietigverklaring van verordening nr. 467/2001 en verordening nr. 2062/2001 voor zover die verordeningen hem betroffen, onder meer op grond dat de verordeningen zijn recht om te worden gehoord en tevens zijn recht op effectieve rechterlijke bescherming schonden, en daarnaast een onevenredige inbreuk op zijn eigendomsrechten vorm-

den. Het voorwerp van dat beroep is nadien gewijzigd in de zin dat het strekte tot nietigverklaring van verordening nr. 881/2002 voor zover die verordening verzoeker betrof.

38 In zijn arrest van 21 september 2005 in de zaak Kadi heeft het Gerecht dat beroep verworpen. Het was in wezen van oordeel dat uit de beginselen die het verband tussen de in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen internationale rechtsorde en de communautaire rechtsorde beheersen voortvloeit dat, aangezien verordening nr. 881/2002 beoogt uitvoering te geven aan een resolutie van de Veiligheidsraad die is vastgesteld krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties, dat dienaangaande geen enkele beoordelingsruimte laat, de inhoud van deze verordening niet aan een wettigheidscontrole door de rechter kan worden onderworpen, behalve voor wat de verenigbaarheid ervan met de regels van het jus cogens betreft, en deze verordening dus in zoverre immuniteit van jurisdictie geniet (zie ook arrest Hof van 3 december 2009, Hassan en Ayadi/Raad en Commissie, C-399/06 P en C-403/06 P, Jurispr. blz. I-11393; hierna: „arrest Hassan van het Hof", punt 69).

39 Het Gerecht heeft derhalve in de zaak Kadi geoordeeld dat de wettigheid van verordening nr. 881/2002 enkel kan worden getoetst aan het jus cogens — waaronder dient te worden begrepen een internationale publiekrechtelijke rechtsorde die geldt voor alle internationale rechtssubjecten, waaronder de organen van de Verenigde Naties, en waarvan niet kan worden afgeweken —, ook wanneer de middelen van de verzoekers betrekking hebben op een schending van hun grondrechten (zie ook arrest Hassan van het Hof, punt 70).

40 In zijn arrest van 3 september 2008 in de zaak Kadi vernietigde het Hof het arrest Kadi van het Gerecht en verklaarde verordening nr. 881/2002 nietig voor zover zij betrekking had op verzoeker.

41 Niettegenstaande de artikelen 25 en 103 van het Handvest van de Verenigde Naties en de artikelen 297 EG en 307 EG, en de opmerking in punt 293 van zijn arrest in de zaak Kadi dat de nakoming van de in het kader van de Verenigde Naties aangegane verbintenissen dwingend is wanneer de Gemeenschap uitvoering geeft aan de krachtens hoofdstuk VII van dat Handvest vastgestelde resoluties van de Veiligheidsraad, stelde het Hof in punt 316 van dat arrest vast dat de toetsing door het Hof van de geldigheid van een gemeenschapshandeling aan de grondrechten in een rechtsgemeenschap de uitdrukking vormt van een uit het EG-Verdrag als autonoom rechtsstelsel voortvloeiende constitutionele garantie waarop een internationale overeenkomst — in casu het Handvest van de Verenigde Naties — geen inbreuk kan maken.

42 Het Hof stelde voorts in de punten 326 en 327 van zijn arrest in de zaak Kadi vast dat het Gerecht in zijn redenering, hierboven samengevat in de punten 38 en 39, blijk had gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Het Hof stelde dat de gemeenschapsrechter overeenkomstig de hem bij het EG-Verdrag verleende bevoegdheden de rechtmatigheid van alle gemeenschapshandelingen, daaronder begrepen de gemeenschapshandelingen die, zoals verordening nr. 881/2002, beogen uitvoering te geven aan krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resoluties van de Veiligheidsraad, in beginsel volledig dient te toetsen aan de grondrechten, die behoren tot de algemene beginselen van gemeenschapsrecht (zie ook arrest Hassan van het Hof, punt 71).

43 Het Hof concludeerde in punt 328 van zijn arrest Kadi dat de middelen van rekwirant in dat opzicht gegrond waren, zodat het arrest van het Gerecht in de zaak Kadi op dat punt diende te worden vernietigd.

44 In punt 348 van zijn arrest Kadi stelde het Hof voorts dat, aangezien de Raad rekwirant niet de tegen hem in aanmerking genomen omstandigheden had meegedeeld waarop de aan hem opgelegde beperkende maatregelen waren gebaseerd, en hem evenmin het recht had verleend om binnen een redelijke termijn na de vaststelling van die maatregelen kennis te nemen van deze omstandigheden, rekwirant niet in staat was geweest om zijn standpunt daarover naar behoren kenbaar te maken. Het

Hof concludeerde in dat punt dat de rechten van verdediging van rekwirant, in het bijzonder zijn recht om te worden gehoord, waren geschonden.

45 In punt 349 van zijn arrest Kadi stelde het Hof verder vast dat, gelet op het feit dat rekwirant niet was ingelicht over de tegen hem in aanmerking genomen omstandigheden, en gezien het reeds in de punten 336 en 337 van dat arrest genoemde verband tussen de rechten van verdediging en het recht op effectieve rechterlijke controle, rekwirant zijn rechten met betrekking tot die omstandigheden evenmin toereikend voor de gemeenschapsrechter had kunnen verdedigen, zodat volgens het Hof ook zijn recht op effectieve rechterlijke controle was geschonden.

46 Ten slotte oordeelde het Hof in punt 366 van zijn arrest Kadi ten aanzien van de grieven van rekwirant betreffende de uit de bij verordening nr. 881/2002 opgelegde bevriezingsmaatregelen voortvloeiende schending van het recht op eerbiediging van de eigendom, dat de bij die verordening opgelegde beperkende maatregelen beperkingen van het eigendomsrecht vormden die in beginsel gerechtvaardigd zouden kunnen zijn (zie ook arrest Hassan van het Hof, punt 91).

47 In de punten 369 en 370 van dat arrest concludeerde het Hof evenwel dat, aangezien verordening nr. 881/2002, voor zover deze betrekking had op Kadi, was vastgesteld zonder dat hem enige garantie was geboden dat hij zijn zaak voor de bevoegde autoriteiten zou kunnen toelichten, en dit in omstandigheden waarin de beperking van zijn eigendomsrechten als aanzienlijk diende te worden beschouwd, gelet op de algemene draagwijdte en de daadwerkelijke duur van de beperkende maatregelen die tegen hem waren vastgesteld, bijgevolg de tegen hem vastgestelde maatregelen een ongerechtvaardigde beperking van zijn eigendomsrecht vormden.

48 Krachtens artikel 231 EG handhaafde het Hof de gevolgen van verordening nr. 881/2002 gedurende een periode van maximaal drie maanden, zodat de Raad de vastgestelde schendingen kon opheffen, rekening houdend met de belangrijke gevolgen die de betrokken beperkende maatregelen hadden voor de rechten en vrijheden van rekwirant. Het Hof merkte in dat verband op dat indien die verordening, voor zover zij betrekking had op rekwirant, met onmiddellijke ingang nietig werd verklaard, dit op ernstige en onomkeerbare wijze afbreuk zou kunnen doen aan de doeltreffendheid van de beperkende maatregelen die zij oplegde en die de Gemeenschap behoorde uit te voeren, en dat niet kon worden uitgesloten dat de oplegging van dergelijke maatregelen aan rekwirant niettemin ten gronde gerechtvaardigd kon zijn (punten 373 tot en met 376 van het arrest Kadi van het Hof).

**Verdere ontwikkeling na de arresten van het Gerecht en het Hof in de zaak Kadi**

49 Bij brief van 8 september 2008 heeft de permanente vertegenwoordiger van Frankrijk bij de Verenigde Naties namens de Europese Unie het sanctiecomité dringend verzocht, overeenkomstig paragraaf 13 van resolutie 1822 (2008) een samenvatting van de redenen voor de plaatsing van verzoeker op de lijst van dat comité op zijn website openbaar te maken.

50 Bij brief van 21 oktober 2008 bracht de voorzitter van het sanctiecomité die samenvatting ter kennis van de permanente vertegenwoordiger van Frankrijk bij de Verenigde Naties, alsmede zijn toestemming voor de toezending daarvan aan verzoeker en/of zijn vertegenwoordigers. Die samenvatting luidt als volgt:

„De persoon Yasin Abdullah Ezzedine Qadi [...] voldoet aan de criteria voor plaatsing op de lijst door het [sanctiecomité] op grond van zijn volgende handelingen a) deelnemen aan de financiering, planning, vergemakkelijking, voorbereiding of het plegen

van handelingen of activiteiten door, tezamen met, onder de naam van, in naam van of ter ondersteuning van; b) leveren, verkopen, of overdragen van wapens en verwant materiaal aan; c) rekruteren voor; of d) op andere wijze steunen van handelingen of activiteiten van Al-Qa'ida, Osama bin Laden of de Taliban, of enige cel, afdeling, splintergroepering of afgeleide daarvan (zie resolutie 1822 (2208), paragraaf 2, van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties).

Qadi heeft erkend dat hij trustee-oprichter is van de stichting Muwafaq en de activiteiten daarvan heeft geleid. De stichting Muwafaq trad oorspronkelijk op onder de bescherming van Makhtab Al-Khidamat/Al Kifah (QE.M.12.01), een door Abdullah Azzam en Osama Muhammed Awad bin Laden opgerichte organisatie (QI.B.8.01), de voorloper van Al-Qa'ida (QE.A.4.01). Nadat Makhtab Al-Khidamat/Al Kifah begin juni 2001 was opgeheven en was opgegaan in Al-Qa'ida, sloot een aantal niet-gouvernementele organisaties die voorheen een band hadden met Makhtab Al-Khidamat/Al Kifah, met inbegrip van de stichting Muwafaq, zich eveneens bij Al-Qa'ida aan.

In 1992 droeg Qadi de leiding van de Europese kantoren van de stichting Muwafaq over aan Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi (QI.A.25.01). Midden jaren 90 had Al-Ayadi ook de leiding over de afdeling van de stichting Muwafaq in Bosnië-Herzegovina. Qadi stelde Al-Ayadi aan op aanbeveling van de bekende Al-Qa'ida financier Wa'el Hamza Abd Al-Fatah Julaidan (QI.J.79.02), die in de jaren 80 aan de zijde van Bin Laden in Afghanistan had gevochten. Toen Al-Ayadi door Qadi als Europees directeur van de stichting Muwafaq werd aangesteld, handelde hij op grond van afspraken met Bin Laden. Al-Ayadi was een van de belangrijkste leiders van het Tunesisch Islamitisch Front, ging begin jaren 90 naar Afghanistan voor paramilitaire training, en ging vervolgens met anderen naar Soedan voor een ontmoeting met Bin Laden, met wie zij een formeel akkoord sloten met betrekking tot de ontvangst en training van Tunesiërs. Later hadden zij een tweede ontmoeting met Bin Laden, waarbij werd overeengekomen dat medestanders van Bin Laden in Bosnië-Herzegovina uit Italië afkomstige Tunesische mudjahedin zouden opnemen.

In 1995 verklaarde de leider van Al-Gama'at Al-Islamiya, Talad Fuad Kassem, dat de stichting Muwafaq een mudjahedin-bataljon in Bosnië-Herzegovina logistiek en financieel had gesteund. Midden jaren 90 was de stichting Muwafaq betrokken bij het verlenen van financiële steun aan terroristische activiteiten van de mudjahedin, en bij de wapenhandel tussen Albanië en Bosnië-Herzegovina. Deze activiteiten werden voor een deel door Bin Laden gefinancierd.

Qadi was ook een belangrijk aandeelhouder van de in Sarajevo gevestigde en thans gesloten Depositna Banka, waarin Al-Ayadi eveneens een functie bekleedde en met betrekking tot de aandelen van Qadi als gemachtigde optrad. In deze bank hebben mogelijk bijeenkomsten ter voorbereiding van een aanslag tegen een inrichting van de Verenigde Staten in Saudi-Arabië plaatsgehad.

Daarnaast bezat Qadi verschillende ondernemingen in Albanië die gelden naar extremisten sluisden of extremisten in dienst hadden in functies waarin zij de financiën van de ondernemingen beheerden. Bin Laden verschafte het werkkapitaal voor vier of vijf van Qadi's ondernemingen in Albanië."

51 Deze samenvatting is vervolgens ook op de website van het sanctiecomité gepubliceerd, overeenkomstig paragraaf 13 van resolutie 1822 (2008).

52 Bij brief van 22 oktober 2008 zond de permanente vertegenwoordiger van Frankrijk die samenvatting door naar de Commissie, opdat zij uitvoering kon geven aan het arrest van het Hof in de zaak Kadi.

53 Op 22 oktober 2008 zond de Commissie verzoeker een brief met de mededeling dat zij op grond van de redenen vermeld in de door het sanctiecomité verstrekte samenvatting, die bij de brief was gevoegd, voornemens was zijn vermelding in bijlage I bij verordening nr. 881/2002 overeenkomstig artikel 7, lid 1, eerste streepje, van die verordening te handhaven. Zij deelde verzoeker voorts mee dat haar brief was bedoeld om hem in de gelegenheid te stellen opmerkingen te maken over de in de samenvatting genoemde gronden en de Commissie alle informatie te verschaffen die hij van belang achtte voordat zij een definitieve beslissing nam. Verzoeker kreeg daarvoor de tijd tot uiterlijk 10 november 2008.

54 De bij die brief gevoegde samenvatting van de redenen (hierna: „samenvatting van de redenen") is identiek aan de door het sanctiecomité bekendgemaakte samenvatting van de redenen (zie hierboven, punt 50).

55 Bij brief van 10 november 2008 antwoordde verzoeker de Commissie, waarbij hij met name:

— de Commissie verzocht om bewijs van de beweringen en beschuldigingen in de samenvatting van de redenen, alsmede de relevante documenten in haar dossier te overleggen;

— na ontvangst van dat bewijs opnieuw in de gelegenheid gesteld wilde worden om daarop te reageren, en

— trachtte het in de samenvatting van de redenen gestelde te weerleggen door daarvoor bewijs te overleggen, voor zover hij zich in staat achtte om op algemene beweringen te reageren.

56 Op 28 november 2008 stelde de Commissie verordening (EG) nr. 1190/2008 vast tot 101e wijziging van verordening nr. 881/2002 (PB L 322, blz. 25; hierna: „bestreden verordening").

57 De punten 3 tot en met 6, 8 en 9 van de considerans van de bestreden verordening luiden als volgt:

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

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

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

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

[...]

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

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

58 Overeenkomstig artikel 1 van de bestreden verordening en de bijlage daarbij is bijlage I bij verordening nr. 881/2002 gewijzigd door de toevoeging van de volgende vermelding aan de lijst „Natuurlijke personen":

„Yasin Abdullah Ezzedine Kadi (ook bekend als a) Kadi, Shaykh Yassin Abdullah; b) Kahdi, Yasin; c) Yasin Al-Qadi). Geboortedatum: 23.2.1955. Geboorteplaats: Caïro, Egypte. Nationaliteit: Saudi-Arabisch. Paspoortnummer: a) B 751550, b) E 976177 (afgegeven op 6.3.2004, vervalt op 11.1.2009). Overige informatie: Jeddah, Saudi-Arabië."

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

60 Bij brief van 8 december 2008 antwoordde de Commissie op de opmerkingen van verzoeker van 10 november 2008, dat zij die opmerkingen had onderzocht en de samenvatting van de redenen had vergeleken met de daartegenin gebrachte argumenten. Zij verklaarde in het bijzonder dat:

— zij aan het arrest Kadi van het Hof had voldaan door verzoeker de samenvatting van de redenen ter beschikking te stellen en hem uit te nodigen opmerkingen ter zake te maken;

— zij volgens het arrest Kadi van het Hof niet verplicht was de door verzoeker verlangde „verdere bewijzen" te verschaffen;

— de relevante resoluties van de Veiligheidsraad de „preventieve" bevriezing van tegoeden voorschrijven, zoals bevestigd door de „speciale Aanbeveling III inzake terrorismefinanciering" van de Financiële Actiegroep tegen witwassen van geld (FATF), zodat de bevriezing volgens de voorgeschreven bewijsnorm moet steunen op „redelijke gronden, of een redelijke basis, voor het vermoeden of de veronderstelling dat de betrokken persoon of entiteit een terrorist is dan wel terrorisme of een terroristische organisatie financiert";

— de Commissie gerechtigd was het bewijs buiten beschouwing te laten dat verzoeker had overgelegd om de tegen hem aangevoerde beschuldigingen te weerleggen, meer in het bijzonder het bewijs van de beëindiging van de strafprocedures tegen hem in Zwitserland, Turkije en Albanië, op grond dat dat bewijs uit „het kader van strafprocedures" kwam, in welke procedures „andere bewijsnormen gelden [dan] die welke van toepassing zijn op [besluiten van het sanctiecomité], die een preventief karakter hebben".

61 Aan het einde van haar analyse stelde de Commissie vast: „Na zorgvuldige beschouwing van de door u bij brief van 10 november 2008 toegezonden opmerkingen is de Commissie derhalve van mening dat uw handhaving op de lijst gerechtvaardigd is op grond van uw banden met het Al-Qa'ida-netwerk. De beschrijving van de redenen is bij deze brief gevoegd." De Commissie voegde tevens de bestreden verordening bij en wees verzoeker op de mogelijkheid die verordening bij het Gerecht aan te vechten. Ten slotte maakte zij verzoeker erop attent dat betrokken personen, groepen en entiteiten te allen tijde een verzoek tot het sanctiecomité kunnen richten om hun namen van de lijst te schrappen, en vermeldde zij bijzonderheden over de relevante contacten en het adres van een website waarop verzoeker nadere informatie zou kunnen vinden.

62 De bij de brief van de Commissie van 8 december 2008 gevoegde beschrijving van de redenen is identiek aan de samenvatting van de redenen.

**Procedure**

63 In die omstandigheden heeft verzoeker bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 26 februari 2009, het onderhavige beroep ingesteld.

64 Bij afzonderlijke akte, op diezelfde datum neergelegd ter griffie, heeft hij verzocht om de zaak te behandelen volgens de versnelde procedure van artikel 76 bis van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht. Nadat de Commissie was gehoord, is dat verzoek bij beschikking van het Gerecht (Zevende kamer) van 20 maart 2009 ingewilligd.

65 De Commissie heeft bij haar verweerschrift de brief van de permanente vertegenwoordiger van Frankrijk van 22 oktober 2008 gevoegd, waarbij haar de door het sanctiecomité meegedeelde samenvatting van de redenen was toegezonden (zie hierboven, punt 52), en aangegeven dat dit alle documenten zijn die zij van de Verenigde Naties heeft ontvangen en waarop de bestreden verordening is gebaseerd.

66 Bij beschikkingen van 5 mei en 3 juli 2009 heeft de president van de Zevende kamer van het Gerecht, nadat partijen waren gehoord, eerst de Raad van de Europese Unie en vervolgens de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie.

67 Bij akte, neergelegd ter griffie op 18 november 2009, heeft de Commissie een document ingebracht over een procedure die tussen verzoeker en de Amerikaanse autoriteiten aanhangig is bij het United States District Court for the District of Columbia. Verzoeker en de Raad hebben met betrekking tot dat document schriftelijke opmerkingen ingediend op 10 december 2009.

68 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Zevende kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan.

69 Bij brief van 10 juni 2010 heeft verzoeker een afschrift van het arrest van het UK Supreme Court in de zaak Ahmed e.a. overgelegd.

70 Partijen hebben hun standpunten mondeling toegelicht en de door het Gerecht gestelde vragen beantwoord ter terechtzitting van 17 juni 2010. Door verzoeker is ter terechtzitting overgelegd het door de voorzitter van het sanctiecomité bij brief van 11 mei 2009 aan de voorzitter van de Veiligheidsraad gepresenteerde „Ninth Report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, established pursuant to resolution 1526 (2004)" [Negende verslag van het Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, opgericht krachtens resolutie 1526 (2004)] (document S/2009/245;

hierna: „Negende verslag van het Monitoring Team"), dat het sanctiecomité bij de vervulling van zijn opdracht moet steunen.

**Conclusies van partijen**

71 Verzoeker concludeert tot:

— vaststelling van een maatregel tot organisatie van de procesgang overeenkomstig artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, die de Commissie verplicht „alle documenten die met de vaststelling van de bestreden verordening verband houden" openbaar te maken;

— nietigverklaring van de bestreden verordening voor zover zij verzoeker betreft;

— verwijzing van de Commissie in de kosten.

72 De Commissie concludeert tot:

— verwerping van het beroep;

— verwijzing van verzoeker in de kosten.

73 De Commissie stelt bovendien dat, aangezien de vermelding van verzoeker in bijlage I bij verordening nr. 881/2002 uitsluitend is gebaseerd op de bij het verweerschrift gevoegde documenten, het niet nodig is dat het Gerecht bij maatregel tot organisatie van de procesgang de overlegging daarvan beveelt.

74 De Raad, de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk ondersteunen het eerste punt van de conclusie van de Commissie.

**Feiten**

75 Verzoeker is onderdaan van Saudi-Arabië, zakenman en financier, en is geboren in 1955. Hij erkent dat hij tot aan de staking van de activiteiten in 1998 bestuurder was van de stichting Muwafaq, die hij beschrijft als een caritatieve trust met zetel in Jersey.

76 Sinds 20 oktober 2001 zijn de tegoeden van verzoeker in de hele Europese Unie bevroren, aanvankelijk op grond van verordening nr. 2062/2001, die is vastgesteld na de plaatsing van verzoeker op de lijst van het sanctiecomité op 17 oktober 2001 (zie hierboven, punten 30 en 31), vervolgens op grond van verordening nr. 881/2002 en, ten slotte, op grond van de bestreden verordening, die is vastgesteld na de gedeeltelijke nietigverklaring van verordening nr. 881/2002 door het arrest van het Hof in de zaak Kadi.

77 Verzoeker stelt dat hij nimmer betrokken is geweest bij terrorisme en dat hij nimmer enige vorm van financiële of andere steun aan terrorisme heeft verleend met betrekking tot Osama bin Laden of anderszins. Verzoeker heeft nooit waar dan ook ter wereld terechtgestaan wegens een strafbaar feit met betrekking tot terrorisme.

78 Verzoeker stelt verder dat hij op verzoek van de Verenigde Staten op de lijst van het sanctiecomité is geplaatst, zonder dat enig onafhankelijk onderzoek of beoordeling door de Verenigde Naties heeft plaatsgevonden van de beschuldigingen die de Verenigde Staten tegen hem hebben geuit. Een aantal van die beschuldigingen is duidelijk onwaar, zoals die volgens welke hij een broer zou hebben of tot de Dosari-stam zou behoren. De autoriteiten van de Verenigde Staten hebben zich voorts gebaseerd op aantijgingen in een aantal krantenartikelen, met name een artikel van de journalist Jack Kelley in USA Today van 29 oktober 1999, waarin onder meer werd gesteld dat de stichting Muwafaq als „façade" fungeerde voor Osama bin Laden. Kelley moest evenwel later na onderzoek ontslag nemen, en op 13 april 2004 is op de website van USA Today een rectificatie geplaatst waarin werd verklaard dat Kelley „verschillende sensatieverhalen had verzonnen" en dat het artikel waarop de autoriteiten van de Verenigde Staten zich baseerden een aantal onjuistheden bevatte.

## Rechtsoverwegingen

*Opmerkingen vooraf*

79 Na verschillende inleidende opmerkingen ten aanzien van de juiste maatstaf voor de rechterlijke controle in het onderhavige geval, voert verzoeker vijf middelen aan ter ondersteuning van zijn beroep. Het eerste middel is ontleend aan ontoereikende rechtsgrondslag. Het tweede middel, dat uit twee onderdelen bestaat, betreft schending van de rechten van verdediging en van het recht op effectieve rechterlijke bescherming. Het derde middel is ontleend aan schending van de motiveringsplicht van artikel 253 EG. Het vierde middel betreft kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten, en het vijfde schending van het evenredigheidsbeginsel.

80 Het Gerecht zal om te beginnen de kwestie van de juiste maatstaf voor de rechterlijke controle in het onderhavige geval bespreken, die door alle partijen terecht als een voorvraag is beschouwd, en vervolgens achtereen het tweede en het vijfde middel behandelen, die in wezen een herhaling zijn van de reeds door het Hof in zijn arrest Kadi onderzochte grieven.

81 Voor deze beoordeling is de door verzoeker verlangde maatregel tot organisatie van de procesgang niet noodzakelijk. Vaststaat dat de Commissie in de bijlage bij het verweerschrift alle documenten heeft gevoegd op basis waarvan de bestreden verordening is vastgesteld en waarop een dergelijke maatregel betrekking zou kunnen hebben.

*De juiste maatstaf voor de rechterlijke controle in het onderhavige geval*

Argumenten van partijen

82 Verzoeker acht het om te beginnen „passend en noodzakelijk" dat het Gerecht in casu een „volledige en strenge" rechterlijke controle verricht. Verzoeker verwijst in dat verband naar de in de punten 281 en 326 van het arrest Kadi van het Hof genoemde beginselen, en naar punt 45 van de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in die zaak. Verzoeker wijst er voorts op dat volgens de arresten van het Hof van 12 december 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Raad (T-228/02, Jurispr. blz. II-4665; hierna: „arrest OMPI", punten 154, 155 en 159); 23 oktober 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Raad (T-256/07, Jurispr. blz. II-3019; hierna: „arrest PMOI I", punten 141 tot en met 143), en 4 december 2008, People's Mojahedin

Organization of Iran/Raad (T-284/08, Jurispr. blz. II-3487; hierna: „arrest PMOI II", punten 74 en 75), bij de beoordeling van de rechtmatigheid van gemeenschapsbesluiten tot bevriezing van tegoeden die op grond van verordening nr. 2580/2001 zijn genomen, een „volledige" toetsing moet plaatsvinden.

83 Verzoeker stelt verder dat bijzonder overtuigend bewijs moet voorliggen om de in het onderhavige geval ter discussie staande maatregelen tot bevriezing van tegoeden te rechtvaardigen, om de volgende redenen:

— deze draconische maatregelen, die in tijd en omvang onbegrensd zijn, vormen een vergaande ingreep in zijn fundamentele rechten, die desastreuze gevolgen kan hebben (conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in de zaak Kadi, punt 47);

— de maatregel is, zoals objectief uit de door de Commissie aangevoerde aanwijzingen voor de uitlegging van de FATF blijkt, van punitieve aard in de zin dat verzoeker daardoor publiekelijk wordt gebrandmerkt als een terrorist of medestander van terrorisme;

— de tegoeden van verzoeker zijn sinds 2001 bevroren, ondanks dat de Commissie zich bij de handhaving van de bevriezing moet laten leiden door het criterium van een „actuele of toekomstige dreiging" en niet door het criterium van louter „eerdere gedragingen" (PMOI I, punt 110).

84 Verzoeker stelt ten derde dat het Gerecht de bestreden verordening bijzonder zorgvuldig moet onderzoeken, daar deze ertoe dient de door het Hof in zijn arrest Kadi geconstateerde ernstige schendingen van grondrechten op te heffen (inzonderheid punten 334, 358, 369 en 370; zie ook arrest PMOI I, punten 60 tot en met 62).

85 Naar de mening van de Commissie en de interveniërende regeringen moet een juist evenwicht worden gezocht tussen het fundamentele recht op effectieve rechterlijke controle van een persoon wier tegoeden zijn bevroren op grond van een gemeenschapsmaatregel, en de noodzaak om het internationale terrorisme te bestrijden overeenkomstig de bindende beslissingen van de Veiligheidsraad krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties.

86 In dit verband stelt de Commissie voor dat een onderscheid wordt gemaakt tussen twee maatstaven voor de rechterlijke controle, al naargelang of de betrokken maatregel onder de uitoefening van een eigen bevoegdheid valt die een discretionaire beoordeling van de Gemeenschap inhoudt (arrest OMPI, punt 107).

87 De eerste, als „beperkt" aan te merken maatstaf, is door het Gerecht gehanteerd in de arresten OMPI en PMOI, inzake de uitvoering van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en verordening nr. 2580/2001. Deze betreft de beoordeling van ter rechtvaardiging van de betrokken bevriezingsmaatregel aangevoerde feiten en omstandigheden, alsmede het onderzoek van de bewijselementen en informatie waarop die beoordeling is gebaseerd (arrest OMPI, punt 154), doch de gemeenschapsrechter kan zijn beoordeling van de bewijzen, feiten en omstandigheden die de vaststelling van dergelijke maatregelen rechtvaardigen, niet in de plaats stellen van die van de communautaire instellingen (arrest OMPI, punt 159). Die toetsingsmaatstaf beperkt zich derhalve tot de controle of de procedure- en motiveringsvoorschriften in acht zijn genomen, of de feiten juist zijn vastgesteld, en of er geen sprake is van een kennelijke beoordelingsfout of misbruik van bevoegdheid. Die beperkte controle geldt in het bijzonder voor de beoordeling van de opportuniteitsoverwegingen waarop de bevriezingsmaatregel is gebaseerd.

88 Anders dan verzoeker stelt, is die eerste beperkte maatstaf voor de rechterlijke controle niet van toepassing op een zaak als de onderhavige, waarin het gaat om een gemeenschapshandeling die is vastgesteld in overeenstemming met de intentie die de lidstaten unaniem hebben verwoord in het gemeenschappelijk standpunt 2002/402/GBVB van de Raad van 27 mei 2002 betreffende beperkende maatregelen tegen

Osama bin Laden, de leden van de Al-Qa'ida-organisatie, de Taliban en andere daarmee verbonden personen, groepen, ondernemingen en entiteiten, en tot intrekking van de gemeenschappelijke standpunten 96/746/GBVB, 1999/727/GBVB, 2001/154/GBVB en 2001/771/GBVB (PB 2002 L 139, blz. 4), om collectief uitvoering te geven aan individuele sancties die rechtstreeks aan door het sanctiecomité aangewezen personen en entiteiten zijn opgelegd.

89 De Commissie merkt in dat verband op dat de nakoming van de in het kader van de Verenigde Naties onderschreven verbintenissen dwingend is wanneer de Gemeenschap uitvoering geeft aan de krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resoluties van de Veiligheidsraad (arrest Kadi van het Hof, punt 293). Daaruit volgt dat de gemeenschapsinstellingen in het kader van het EG-Verdrag gehouden zijn de besluiten van het sanctiecomité na te leven (arrest Kadi van het Hof, punt 296).

90 De gemeenschapsrechter moet niettemin onderzoeken of de vaststelling van een communautaire uitvoeringsmaatregel verenigbaar is met de constitutionele beginselen van het EG-Verdrag, waaronder de grondrechten (arrest Kadi van het Hof, punten 298 tot en met 314). De context van de Verenigde Naties rechtvaardigt derhalve niet een „algemene immuniteit van jurisdictie" in het kader van de communautaire rechtsorde, zolang de herzieningsprocedure voor het sanctiecomité niet de garanties van een rechterlijke bescherming biedt (arrest Kadi van het Hof, punten 322 in fine, 326 en 327).

91 Volgens de Commissie en de interveniërende regeringen heeft de toetsing van het Hof in zaken betreffende communautaire maatregelen ter uitvoering van door het sanctiecomité vastgestelde sancties zich tot dusver beperkt tot de controle of de betrokken communautaire instantie de procedurele waarborgen heeft geëerbiedigd (arrest Kadi van het Hof, punten 336 en 345 tot en met 353). Anderzijds heeft het Hof tot dusver geen uitspraak gedaan over de maatstaf voor de rechterlijke controle van de gronden waarop de communautaire uitvoeringsmaatregel is gebaseerd. Het staat derhalve aan het Gerecht om voor het eerst te bepalen wat de juiste toetsingsmaatstaf

is en daarbij bijzondere aandacht te schenken aan de internationale context waarin de bestreden verordening is vastgesteld.

92 De Commissie benadrukt in dat verband de verplichting die artikel 2, lid 5, van het Handvest van de Verenigde Naties ieder lid van de Verenigde Naties oplegt om die organisatie „volledige bijstand [te verlenen] bij elk optreden waartoe de Organisatie [overeenkomstig dat Handvest] overgaat". In paragraaf 8 van resolutie 1822 (2008) heeft de Veiligheidsraad bovendien recentelijk herhaald dat alle leden gehouden zijn uitvoering te geven aan de sancties tegen de personen op de lijst van het sanctiecomité.

93 Hetzelfde geldt wanneer, binnen de Europese Unie, besluiten van het sanctiecomité niet door elke lidstaat afzonderlijk worden uitgevoerd, maar door communautaire maatregelen op basis van de artikelen 60 EG en 301 EG. De Commissie merkt op dat het Hof in zijn arrest Kadi (punt 294) heeft vastgesteld dat bij de uitoefening van die bevoegdheid de Gemeenschap bijzonder belang moet hechten aan het feit dat, wanneer de Veiligheidsraad resoluties vaststelt uit hoofde van hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties, hij hiermee overeenkomstig artikel 24 van dit Handvest zijn voornaamste taak als internationaal orgaan vervult, die erin bestaat op mondiaal niveau de vrede en de veiligheid te handhaven, welke taak in het kader van dit hoofdstuk VII „de bevoegdheid omvat om te bepalen wat een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid vormt en om de noodzakelijke maatregelen voor de handhaving of het herstel daarvan te nemen".

94 De Commissie en de interveniërende regeringen betogen dat de Gemeenschap, door verzoeker in kennis te stellen van de redenen voor zijn plaatsing op de lijst van bijlage I bij verordening nr. 881/2002, hem in de gelegenheid heeft gesteld zijn standpunt kenbaar te maken en tegenbewijs te leveren voor de beschuldigingen dat hij banden heeft met het internationale terrorisme. De Commissie moet de door verzoeker ingediende opmerkingen zorgvuldig onderzoeken. Wanneer verzoeker evenwel het bewijs wil aanvechten dat aan de samenvatting van de redenen van het sanctiecomité

ten grondslag ligt, is het niet aan de Gemeenschap om haar eigen beoordeling van dat bewijs achteraf in de plaats te stellen van de beoordeling van het sanctiecomité. Noch is de Gemeenschap in staat een dergelijke beoordeling achteraf te verrichten, daar het bewijs uitsluitend door een lid van de Verenigde Naties aan het sanctiecomité wordt meegedeeld.

95 Ter terechtzitting heeft de Commissie bevestigd dat zij niet over het betreffende bewijs beschikt. Een verzoek tot overlegging van het bewijs moet haars inziens worden gericht aan de staten van de Verenigde Naties die dat in hun bezit hebben.

96 In antwoord op een vraag van het Gerecht heeft de Commissie, ondersteund door de interveniërende regeringen, duidelijk gemaakt dat zij een bijzonder smalle marge heeft om de bevindingen van het sanctiecomité te beoordelen. In feite moet zij zich ertoe beperken te toetsen of er geen sprake is van kennelijke feitelijke onjuistheden of beoordelingsfouten, zoals een onjuistheid met betrekking tot de identiteit van de aangewezen persoon. Indien zou blijken dat er sprake is van een dergelijke fout, dient de Commissie contact op te nemen met het sanctiecomité om de fout te laten corrigeren.

97 Volgens de Commissie en de interveniërende regeringen zou de door verzoeker verlangde specifieke communautaire procedure voor de mededeling en beoordeling van bewijs het sanctiesysteem van de Verenigde Naties „ondermijnen". Het sanctiecomité, dat in die kwesties gespecialiseerd is en onderworpen is aan specifieke regels inzake geheimhouding en expertise, is specifiek belast met de behandeling van uiterst gevoelig bewijsmateriaal. De Commissie en de interveniërende regeringen betogen voorts dat, indien elk van de 192 leden van de Verenigde Naties zich afzonderlijk zou moeten vergewissen van het beschikbare bewijs voordat een uitvoeringsmaatregel wordt getroffen, het gecentraliseerde sanctiesysteem van de Verenigde Naties in het kader

van de strijd tegen het internationale terrorisme onmiddellijk zou „instorten" en dat onmogelijk een juist evenwicht zou kunnen worden gevonden tussen de eerbiediging van grondrechten en de noodzaak om het internationale terrorisme te bestrijden.

98 Ten aanzien van de toepassing van het constitutionele beginsel van effectieve rechterlijke bescherming door de gemeenschapsrechter naar aanleiding van het arrest van het Hof in de zaak Kadi, wijzen de Commissie en de interveniërende regeringen erop dat de gemeenschapsrechter weliswaar de bevoegdheid heeft om de bestreden verordening te toetsen, maar dat die toetsingsbevoegdheid zelf afhankelijk is van de beperkte rol die is toebedeeld aan de Gemeenschap, die niet tot taak heeft het besluit van het sanctiecomité of het uitsluitend in New York beschikbare bewijs te toetsen. De bevoegdheid om vast te stellen dat een persoon banden heeft met Al-Qa'ida en de bevriezing van zijn tegoeden derhalve noodzakelijk is om te voorkomen dat hij terroristische daden financiert of voorbereidt, berust bij de Veiligheidsraad, en er is nauwelijks een belangrijker en complexer beleidsgebied denkbaar waarop beoordelingen moeten plaatsvinden die de bescherming van de internationale en nationale veiligheid betreffen.

99 Volgens de Commissie en de interveniënten blijkt uit het voorgaande dat de Gemeenschap als geheel haar eigen beoordeling niet in de plaats kan stellen van die van het sanctiecomité. De beoordelingsbevoegdheid die het sanctiecomité geniet, moet niet alleen door de politieke instellingen van de Gemeenschap, maar ook door haar rechters worden geëerbiedigd. In het voorliggende geval moet het Gerecht derhalve de beslissing van de Commissie om haar eigen beoordeling niet in de plaats te stellen van die van het sanctiecomité respecteren, tenzij die beslissing kennelijk onjuist is.

100 Anders zou het Gerecht de lidstaten van de Europese Unie verplichtingen kunnen opleggen die in het kader van het Handvest van de Verenigde Naties en het gemeenschapsrecht rechtstreeks met elkaar in strijd zijn. Indien het Gerecht zijn eigen beoordeling in de plaats zou stellen van die van het sanctiecomité en tot de conclusie zou komen dat een persoon niet aan de voorwaarden voor vermelding in bijlage I bij verordening nr. 881/2002 voldoet, zouden de lidstaten van de Europese Unie nog

steeds als lid van de Verenigde Naties gehouden zijn het besluit van het sanctiecomité uit te voeren, terwijl zij als lid van de Europese Unie geen sancties zouden mogen opleggen. Volgens de Commissie volgt evenwel uit artikel 103 van het Handvest van de Verenigde Naties dat een lidstaat van de Europese Unie geen beroep kan doen op het gemeenschapsrecht om de niet-nakoming van zijn verplichtingen uit het Handvest van de Verenigde Naties te rechtvaardigen.

101 Om al die redenen verzoekt de Commissie het Gerecht te onderzoeken, in de eerste plaats, of verzoeker inderdaad het recht heeft gehad om te worden gehoord en, in de tweede plaats, of de beoordeling van de Commissie van de opmerkingen van verzoeker onredelijk of kennelijk onjuist is.

102 De Raad betwist eveneens de uitlegging die verzoeker geeft aan het arrest van het Hof in de zaak Kadi. Verzoeker haalt bepaalde passages uit hun context en schrijft daaraan een door het Hof niet beoogde betekenis toe. In werkelijkheid is het Hof, nadat het in punt 351 van dat arrest heeft vastgesteld dat het niet in staat is de rechtmatigheid van de bestreden verordening te controleren, niet op de kwestie van de omvang of de intensiteit van zijn toetsingsbevoegdheid ingegaan en heeft het dienaangaande ook niet het geringste aanknopingspunt geboden.

103 Meer in het bijzonder stelt de Raad dat de vraag of verzoeker banden had met het Al-Qa'ida-netwerk of de Taliban een op veiligheidsoverwegingen gebaseerde beoordeling van het sanctiecomité verlangt, die de op basis van verzamelde informatie en inlichtingen ter bestrijding van terrorisme noodzakelijke maatregelen betreft.

104 Het Hof heeft in punt 294 van het arrest Kadi de prioritaire rol van de Veiligheidsraad op dat gebied erkend. In de praktijk betekent dit dat de gemeenschapsinstellingen

hun eigen beoordeling van het al dan niet bestaan van een band tussen een persoon en het Al-Qa'ida-netwerk of de Taliban niet in de plaats mogen stellen van die welke in een bindende resolutie van de Veiligheidsraad is vervat.

105 Het Gerecht moet in dit geval dezelfde benadering volgen als in het geval dat de gemeenschapsinstellingen beoordelingen verrichten met betrekking tot complexe en ruim gedefinieerde doelstellingen. Volgens vaste rechtspraak van het Hof hebben die instellingen in dat geval een ruime discretionaire bevoegdheid, en kunnen hun keuzes alleen nietig worden verklaard indien er sprake is van een kennelijke dwaling of misbruik van bevoegdheid (zie bijvoorbeeld arresten van 17 juli 1997, SAM Schiffahrt en Stapf, C-248/95 en C-249/95, Jurispr. blz. I-4475, punten 24 en 25, en 10 januari 2006, IATA en ELFAA, C-344/04, Jurispr. blz. I-403, punt 80).

106 Het gaat in het voorliggende geval duidelijk om complexe beoordelingen, die een evaluatie van de voor de bescherming van de internationale en nationale veiligheid noodzakelijke maatregelen vereisen. Zij verlangen de knowhow van de inlichtingendiensten en de politieke scherpzinnigheid waarover volgens de Raad alleen regeringen beschikken.

107 Het feit dat het in casu om de beoordeling van het sanctiecomité gaat en niet om die van de gemeenschapsinstellingen, doet niet af aan de aard van de beoordeling en aan het beginsel dat de gemeenschapsrechter zijn eigen beoordeling niet in de plaats van die van de bevoegde politieke autoriteiten mag stellen. Het Gerecht kan en mag de beoordeling niet inhoudelijk toetsen; dit is uitsluitend voorbehouden aan de regeringen in het kader van de strijd tegen het terrorisme.

108 Ter terechtzitting heeft de Raad verder gesteld dat uit het arrest van het Hof in de zaak Kadi niet volgt dat de — marginale — rechterlijke toetsing van gemeenschapsmaatregelen tot bevriezing van tegoeden zich uitstrekt tot de beoordeling van het bewijs als zodanig (in tegenstelling tot de — marginale — toetsing van de ter rechtvaardiging van de bevriezing van tegoeden aangevoerde redenen). Dat blijkt duidelijk uit bepaalde taalversies van het arrest, met name de Engelse en de Zweedse versie.

109 De Raad wijst ook op de meer algemene consequenties van een intensieve toetsing door het Gerecht, zoals voorgestaan door verzoeker. Met de Commissie en de interveniërende regeringen is de Raad van mening dat een dergelijke toetsing kan leiden tot een situatie waarin lidstaten als lid van de Verenigde Naties en als lidstaat van de Europese Unie tegenstrijdige verplichtingen hebben.

110 Indien alle leden van de Verenigde Naties een dergelijke benadering zouden volgen, zou het op de Verenigde Naties berustende systeem niet langer functioneren. In zijn arrest Kadi benadrukt het Hof de primaire rol van de Veiligheidsraad bij het behoud van de internationale vrede en veiligheid. De door verzoeker voorgestelde benadering zou het vermogen van de Veiligheidsraad om die taak te vervullen, ondermijnen.

111 Samengevat stelt de Raad dat het Gerecht de primaire rol van de Veiligheidsraad op dit gebied moet bevestigen en moet vaststellen dat de gemeenschapsinstellingen hun eigen beoordeling van het bestaan van een band tussen een persoon en het Al-Qa'ida-netwerk of de Taliban niet in de plaats mogen stellen van die welke is vervat in een bindende resolutie van de Veiligheidsraad krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties.

Beoordeling door het Gerecht

112 Allereerst dient te worden opgemerkt dat het Gerecht in casu niet op grond van artikel 61 van het Statuut van het Hof van Justitie gebonden is aan de rechtsvragen die door het Hof in de zaak Kadi zijn beslist.

113 De instellingen en de interveniërende regeringen hebben in deze procedure nadrukkelijk de — reeds door hen in de zaak die tot het arrest Kadi van het Hof heeft geleid — geuite bezorgdheid herhaald over het gevaar dat het door de Verenigde Naties in het kader van de strijd tegen het internationale terrorisme gecreëerde sanctiesysteem zou worden ontwricht indien op nationaal of regionaal niveau een rechterlijke controle werd toegepast als verzoeker in het licht van het arrest Kadi van het Hof bepleit.

114 Wanneer men aanvaardt dat de Veiligheidsraad bevoegd is om tegen personen en niet tegen staten of regeringen gerichte sancties („smart sanctions") vast te stellen, dan kan een dergelijke toetsing inderdaad de voorrechten van de Veiligheidsraad aantasten, met name ten aanzien van de vaststelling van wie of wat een bedreiging voor de internationale vrede of veiligheid vormt, de vaststelling dat een dergelijke bedreiging bestaat en de vaststelling van de noodzakelijke maatregelen om daaraan een einde te maken.

115 Fundamenteler nog, in juridische kringen is een zekere twijfel geuit of het arrest van het Hof in de zaak Kadi wel geheel verenigbaar is met enerzijds het internationale recht, in het bijzonder de artikelen 25 en 103 van het Handvest van de Verenigde Naties, en anderzijds het EG-Verdrag en het EU-Verdrag, in het bijzonder artikel 177, lid 3, EG, de artikelen 297 EG en 307 EG, artikel 11, lid 1, EU en artikel 19, lid 2, EU (zie ook artikel 3, lid 5, VEU en artikel 21, leden 1 en 2, VEU, alsook de aan het Verdrag van Lissabon gehechte verklaring nr. 13 van de Conferentie van de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, waarin wordt benadrukt dat „de [EU] en haar lidstaten gebonden

blijven door de bepalingen van het Handvest van de Verenigde Naties, in het bijzonder de bepaling dat de Veiligheidsraad en zijn leden de primaire verantwoordelijkheid dragen voor het handhaven van de internationale vrede en veiligheid").

116 In dat verband is met name gesteld dat ook al heeft het Hof in punt 287 van het arrest Kadi verklaard dat de gemeenschapsrechter in het kader van de bij artikel 220 EG verleende exclusieve bevoegdheid niet de rechtmatigheid van een door de Veiligheidsraad krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resolutie kan controleren, het feit blijft dat een toetsing van de rechtmatigheid van een gemeenschapshandeling die louter op gemeenschapsniveau uitvoering geeft aan een resolutie die in dat opzicht geen enkele ruimte biedt, noodzakelijkerwijs neerkomt op een toetsing van de rechtmatigheid van de daarbij omgezette resolutie aan de regels en beginselen van de communautaire rechtsorde.

117 Bovendien is opgemerkt dat het Hof in de punten 320 tot en met 325 van het arrest Kadi niettemin de verenigbaarheid van het door de Verenigde Naties ingestelde sanctiesysteem aan het bij het EG-Verdrag vastgestelde systeem van rechterlijke bescherming van de grondrechten heeft getoetst, namelijk in antwoord op het argument van de Commissie dat die grondrechten thans in het kader van het sanctiesysteem voldoende zijn beschermd, met name gelet op de verbetering van de herzieningsprocedure waardoor de betrokken particulieren of entiteiten een redelijke mogelijkheid hebben om door het sanctiecomité te worden gehoord. Het Hof heeft in de punten 322 en 323 van zijn arrest met name vastgesteld dat de herzieningsprocedure „duidelijk [...] niet de garanties van een rechterlijke bescherming biedt" en dat de betrokken personen of entiteiten „niet over een reële mogelijkheid [beschikken] om hun rechten te verdedigen".

118 En alhoewel het Hof in punt 288 van zijn arrest Kadi heeft gesteld dat een eventueel arrest van een communautaire rechterlijke instantie waarbij wordt vastgesteld dat een gemeenschapshandeling ter uitvoering van een dergelijke resolutie strijdig is met een hogere norm van de communautaire rechtsorde niet zou impliceren dat wordt

getornd aan de voorrang van deze resolutie op internationaalrechtelijk vlak, is ook opgemerkt dat als noodzakelijk gevolg van een dergelijk arrest — waarbij de betrokken gemeenschapshandeling nietig wordt verklaard — die voorrang in de communautaire rechtsorde teniet zou worden gedaan.

119 Terwijl het Hof dus gewoonlijk de verhouding tussen het gemeenschapsrecht en het internationale recht beziet in het licht van artikel 307 EG [zie in dat verband het arrest van 14 januari 1997, Centro-Com C-124/95, Jurispr. blz. I-81, punten 56 tot en met 61, waarin het Hof oordeelde dat artikel 234 EG-Verdrag (na wijziging, artikel 307 EG) zelfs afwijkingen van primair recht kan toelaten — in dat geval artikel 133 EG], was het in het arrest Kadi van oordeel dat artikel 307 EG niet van toepassing is wanneer het gaat om „de beginselen van vrijheid, democratie en eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, die in artikel 6, lid 1, EU als grondslagen van de Gemeenschap worden beschouwd" (punt 303) of, met andere woorden, „de beginselen die behoren tot de grondslagen van de communautaire rechtsorde, [waaronder] het beginsel van de bescherming van de grondrechten" (punt 304). Wat deze beginselen betreft, lijkt het Hof derhalve het door het EG-Verdrag gecreëerde constitutionele kader als een volstrekt autonome rechtsorde te beschouwen, die niet ondergeschikt is aan de hogere regels van internationaal recht — in dit geval het van het Handvest van de Verenigde Naties afgeleide recht.

120 Ten slotte kan, daar het Handvest van de Verenigde Naties een overeenkomst tussen staten is en bovendien eerder is tot stand gekomen dan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ondertekend te Rome op 25 maart 1957, de gelijkstelling door het Hof (in de punten 306 tot en met 309 van zijn arrest Kadi) van dat Handvest met een tussen de Gemeenschap en een of meer andere staten gesloten internationale overeenkomst in de zin van artikel 300 EG, tot staving van de conclusie dat de „voorrang [van het Handvest] op het gemeenschapsrecht zich evenwel niet [uitstrekt] tot het primaire recht" (punt 308), een aantal vragen oproepen.

121 Het Gerecht erkent dat deze kritiek niet geheel ongefundeerd is. Wat de relevantie ervan betreft, is het Gerecht evenwel van mening dat in omstandigheden als die in het onderhavige geval — waarin het gaat om een door de Commissie vastgestelde maatregel ter vervanging van een eerdere door het Hof nietig verklaarde maatregel in een hogere voorziening tegen een arrest van het Gerecht, waarbij het beroep tot nietigverklaring van die eerdere maatregel was verworpen — de grondgedachte van de hogere voorziening zelf en de daaruit voortvloeiende hiërarchische rechterlijke structuur in het algemeen eraan in de weg staan dat het Gerecht door het Hof besliste rechtsvragen opnieuw ter discussie stelt. Dit geldt temeer wanneer, zoals in casu, de uitspraak is gedaan door de Grote kamer van het Hof en duidelijk is bedoeld ter vaststelling van bepaalde beginselen. Een eventueel antwoord op de vragen van de instellingen, lidstaten en juridische media naar aanleiding van het arrest van het Hof in de zaak Kadi moet dan ook door het Hof zelf worden gegeven in het kader van toekomstige zaken die hem ter beslissing worden voorgelegd.

122 Als een bijkomend punt moet worden opgemerkt dat weliswaar een aantal hogere nationale rechterlijke instanties een nagenoeg vergelijkbare benadering heeft gevolgd als het Gerecht in het arrest Kadi [zie in deze zin de uitspraak van het Tribunal fédéral de Lausanne (Zwitserland) van 14 november 2007 in zaak 1A.45/2007, Youssef Mustapha Nada/Secrétariat d'État pour l'Économie, en het arrest van het House of Lords (Verenigd Koninkrijk) in de zaak Al-Jedda/Secretary of State for Defence [2007] UKHL 58, dat thans het voorwerp is van een bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aanhangige rechtszaak (zaak nr. 27021/08, Al-Jedda/Verenigd Koninkrijk)], doch andere de opvatting van het Hof hebben gevolgd en het aanwijzingssysteem van het sanctiecomité onverenigbaar hebben geacht met het fundamentele recht op controle door een onafhankelijke en onpartijdige rechter (zie in deze zin het arrest van het Federal Court of Canada van 4 juni 2009 in de zaak Abousfian Abdelrazik/The Minister of Foreign Affairs and the Attorney General of Canada [2009] FC 580, aangehaald in punt 69 van het arrest van het UK Supreme Court in de zaak Ahmed e.a.).

123 Indien de intensiteit en de omvang van de rechterlijke controle zouden worden beperkt op de door de Commissie en de interveniërende regeringen (zie hierboven, punten 86 tot en met 101) en door de Raad (zie hierboven, punten 102 tot en met 111)

bepleite wijze, zou er geen sprake zijn van een effectieve rechterlijke controle van de aard als het Hof in het arrest Kadi verlangt, maar zou deze slechts in schijn bestaan. Het zou in feite neerkomen op dezelfde benadering als het Gerecht in zijn eigen arrest Kadi heeft gevolgd, waarin het Gerecht volgens het Hof in hogere voorziening blijk had gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Het is in beginsel niet aan het Gerecht doch aan het Hof om van die rechtspraak terug te komen, indien het dat in het licht van met name de grote moeilijkheden waarnaar de instellingen en de interveniërende regeringen verwijzen, gerechtvaardigd zou achten.

124 Zoals de Commissie en de Raad opmerken, heeft het Hof in het arrest Kadi inderdaad eraan herinnerd dat de bevoegdheden van de Gemeenschap in overeenstemming met het volkenrecht moeten worden uitgeoefend (punt 291), dat de nakoming van de in het kader van de Verenigde Naties aangegane verbintenissen dwingend is op het gebied van de handhaving van de internationale vrede en veiligheid, wanneer de Gemeenschap op grond van de artikelen 60 EG en 301 EG communautaire maatregelen neemt ter uitvoering van de krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resoluties van de Veiligheidsraad (punt 293), dat bij de uitoefening van deze bevoegdheid de Gemeenschap bijzonder belang moet hechten aan het feit dat, wanneer de Veiligheidsraad dergelijke resoluties vaststelt, hij hiermee overeenkomstig artikel 24 van dit Handvest zijn voornaamste taak als internationaal orgaan vervult, die erin bestaat op mondiaal niveau de vrede en de veiligheid te handhaven, welke taak in het kader van dit hoofdstuk VII de bevoegdheid omvat om te bepalen wat een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid vormt en om de noodzakelijke maatregelen voor de handhaving of het herstel daarvan te nemen (punt 294), en dat de Gemeenschap bij de uitwerking van maatregelen ter uitvoering van een krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resolutie van de Veiligheidsraad naar behoren rekening houdt met de formulering en de doelstellingen van de betrokken resolutie en met de uit het Handvest van de Verenigde Naties voortvloeiende verplichtingen die verband houden met deze uitvoering (punt 296).

125 Het Hof heeft evenwel in het arrest Kadi ook gesteld dat de uitvoering van krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resoluties van de Veiligheidsraad dient te geschieden volgens de in de nationale rechtsorde van elk van de leden van de VN toepasselijke regels (punt 298), dat de beginselen die de in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen internationale rechtsorde beheersen, niet impliceren dat de rechter de materiële rechtmatigheid van een gemeenschapshandeling als de bestreden verordening niet kan toetsen aan de grondrechten omdat deze verordening beoogt uitvoering te geven aan een dergelijke resolutie (punt 299), dat de stelling dat een gemeenschapshandeling immuniteit van jurisdictie zou genieten, geen steun vindt in het EG-Verdrag (punt 300), dat de toetsing door het Hof van de geldigheid van een gemeenschapshandeling aan de grondrechten in een rechtsgemeenschap de uitdrukking vormt van een uit het EG-Verdrag als autonoom rechtsstelsel voortvloeiende constitutionele garantie waarop een „internationale overeenkomst" geen inbreuk kan maken (punt 316), en dat bijgevolg „de gemeenschapsrechter overeenkomstig de hem bij het EG-Verdrag verleende bevoegdheden de rechtmatigheid van alle gemeenschapshandelingen, daaronder begrepen de gemeenschapshandelingen die [...] beogen uitvoering te geven aan krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resoluties van de Veiligheidsraad, in beginsel volledig dient te toetsen aan de grondrechten die behoren tot de algemene beginselen van gemeenschapsrecht" (punt 326).

126 Het Gerecht komt derhalve tot de conclusie dat het in omstandigheden als die van het voorliggende geval — zoals het Hof in de punten 326 en 327 van het arrest Kadi heeft beslist — de wettigheid van de bestreden verordening „in beginsel volledig dient te toetsen" aan de grondrechten, en de verordening geen immuniteit van jurisdictie van welke aard dient toe te kennen op grond dat zij uitvoering geeft aan krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resoluties.

127 Zoals het Hof in punt 322 van het arrest Kadi te kennen heeft gegeven, is dat op zijn minst het geval zolang de door het sanctiecomité ingestelde herzieningsprocedure duidelijk niet de garanties van een effectieve rechterlijke bescherming biedt (zie in

deze zin ook punt 54 van de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in die zaak).

128 De overwegingen die het Hof in de punten 323 tot en met 325 van het arrest Kadi hieraan heeft gewijd, in het bijzonder met betrekking tot het meldpunt, zijn ook thans nog in de grond geldig, ook rekening houdend met de oprichting van het „bureau van de ombudspersoon", waartoe in resolutie 1904 (2009) in beginsel is besloten en dat zeer recent tot stand is gekomen. In wezen heeft de Veiligheidsraad het nog steeds niet nodig geacht om een onafhankelijk en onpartijdig orgaan in te stellen dat verantwoordelijk is voor de behandeling en beslissing, rechtens en feitelijk, van klachten tegen individuele besluiten van het sanctiecomité. Bovendien verandert noch het meldpunt-mechanisme noch het bureau van de ombudspersoon iets aan het beginsel dat voor de verwijdering van een persoon van de lijst van het sanctiecomité consensus binnen dat comité is vereist. Daarbij komt dat het bewijs dat aan de betrokken persoon bekend mag worden gemaakt, nog steeds een zaak is die geheel ter beslissing staat van de staat die die persoon voor plaatsing op de lijst van het sanctiecomité voordraagt, en dat er geen mechanisme is om te verzekeren dat aan de betrokken persoon voldoende informatie wordt verstrekt om hem in staat te stellen zichzelf doeltreffend te verdedigen (hij hoeft niet eens te worden geïnformeerd over de identiteit van de staat die om plaatsing van zijn naam op de lijst van het sanctiecomité heeft verzocht). Alleen al om die redenen kan de instelling van het meldpunt en het bureau van de ombudspersoon niet worden gelijkgesteld met de voorziening van een effectieve gerechtelijke procedure voor de toetsing van besluiten van het sanctiecomité (zie in dat verband ook de overwegingen in de punten 77, 78, 149, 181, 182 en 239 van het arrest Ahmed e.a. van de UK Supreme Court, en de overwegingen in punt III van het negende verslag van het Monitoring Committee).

129 In die omstandigheden kan de toetsing door de gemeenschapsrechter van gemeenschapshandelingen tot bevriezing van tegoeden alleen als effectief worden beschouwd, indien deze zich indirect tot de materiële vaststellingen van het sanctiecomité zelf en het daaraan ten grondslag liggende bewijs uitstrekt (zie in deze zin ook arrest Ahmed e.a. van het UK Supreme Court, punt 81).

130 Meer in het bijzonder merkt de Commissie met betrekking tot de omvang en de intensiteit van de door het Gerecht te verrichten toetsing op dat het Hof in het arrest Kadi over die kwestie geen uitspraak heeft gedaan (zie hierboven, punt 91). In dezelfde zin stelt de Raad dat het Hof die kwestie niet heeft besproken en dienaangaande geen enkel aanknopingspunt heeft verschaft (zie hierboven, punten 102 en 108).

131 Dit argument is kennelijk onjuist.

132 In de eerste plaats heeft het Hof tot slot van een lange redenering vastgesteld dat de betrokken toetsing van de rechtmatigheid „in beginsel volledig" dient te zijn en moet geschieden „overeenkomstig de [aan de gemeenschapsrechter] bij het EG-Verdrag verleende bevoegdheden" (arrest Kadi van het Hof, punt 326), en heeft het bovendien uitdrukkelijk het standpunt van het Gerecht verworpen dat de betrokken verordening „vrijgesteld diende te zijn van iedere vorm van rechterlijke wettigheidscontrole" op grond dat zij louter beoogt uitvoering te geven aan een resolutie van de Veiligheidsraad die is vastgesteld krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties (arrest Kadi van het Hof, punt 327). Aldus heeft het Hof in feite een volstrekt duidelijke aanwijzing gegeven over wat de intensiteit en de omvang van die toetsing gewoonlijk moet zijn.

133 In de tweede plaats heeft het Hof in punt 336 van het arrest Kadi geconcludeerd dat die controle in het bijzonder de rechtmatigheid van de gronden moet kunnen betreffen waarop de litigieuze gemeenschapshandeling is gebaseerd. Uit de rechtspraak die het Hof in punt 336 ter ondersteuning van die conclusie aanhaalt (zie met name het arrest van 28 juni 2005, Dansk Rørindustri e.a./Commissie, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P en C-213/02 P, Jurispr. blz. I-5425, punt 462), blijkt duidelijk dat de toetsing van de rechtmatigheid van de gronden in het bijzonder het onderzoek omvat of de bestreden handeling gegrond is en of zij enig gebrek vertoont.

134 In de derde plaats heeft het Hof in de punten 342 tot en met 344 van het arrest Kadi opgemerkt dat alhoewel dwingende overwegingen in verband met de veiligheid of de internationale betrekkingen van de Gemeenschap en haar lidstaten zich ertegen kunnen verzetten dat bepaalde gegevens aan de belanghebbende worden meegedeeld, dat evenwel niet betekent dat, wat de eerbiediging van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming betreft, beperkende maatregelen zoals die welke bij de bestreden verordening worden opgelegd, aan elke controle door de gemeenschapsrechter ontsnappen wanneer wordt verklaard dat de handeling waarbij deze beperkingen zijn uitgevaardigd, betrekking heeft op de nationale veiligheid en het terrorisme. In een dergelijk geval is het de taak van de gemeenschapsrechter om bij de uitoefening van zijn rechterlijke controle zodanige technieken te hanteren dat het gerechtvaardigde verlangen naar zekerheid omtrent de aard en de bronnen van de informatie die bij de vaststelling van de betrokken handeling in aanmerking is genomen, kan worden verzoend met de noodzaak om de justitiabele voldoende procedurele bescherming te bieden.

135 Uit deze passages van het arrest van het Hof in de zaak Kadi en uit de verwijzing aldaar naar het arrest van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens van 15 november 1996 in de zaak Chahal/Verenigd Koninkrijk (Recueil des arrêts et décisions 1996-V, §131) blijkt duidelijk dat het Hof bij zijn „in beginsel volledige" toetsing niet alleen de kennelijke gegrondheid van de litigieuze handeling wilde betrekken, maar ook het bewijs en de informatie waarop de in de handeling gedane vaststellingen zijn gebaseerd.

136 Het Monitoring Team heeft dit aldus opgevat. Het stelt namelijk in punt 19 van zijn negende verslag dat het Hof in zijn arrest Kadi heeft geoordeeld dat de door de Europese Unie voor de oplegging van sancties toegepaste procedures de fundamentele rechten van de betrokken personen hadden geschonden „door hen niet in kennis te stellen van het bewijsmateriaal dat de aan hen opgelegde maatregelen rechtvaardigt, en hen aldus het recht te ontnemen om zich daartegen te verdedigen".

137 Bovendien heeft het Hof recent in een zaak betreffende de uitvoering van de bij verordening nr. 2580/2001 opgelegde sancties bevestigd dat de mogelijkheid van „een passende rechterlijke toetsing" van de materiële rechtmatigheid van een communautaire maatregel tot bevriezing, „die met name strekt tot verificatie van de ter ondersteuning van die [maatregel] aangevoerde bewijzen en gegevens", noodzakelijk is om een juist evenwicht te kunnen vinden tussen enerzijds de eisen van de strijd tegen het internationale terrorisme en anderzijds de bescherming van de fundamentele vrijheden en rechten (arrest van 29 juni 2010, E en F, C-550/09, Jurispr. blz. I-6213, punt 57).

138 In de vierde plaats steunt een aanzienlijk deel van de overwegingen van het Hof in het arrest Kadi in zijn beoordeling van de middelen van rekwirant inzake schending van zijn rechten van verdediging en het recht op een effectieve rechterlijke controle, op de overwegingen van het Gerecht in zijn beoordeling van de overeenkomstige middelen die de verzoeker in de zaak OMPI had aangevoerd. Zo zijn met name de punten 336, 340, 342, 343, 344, 345, 346, 348, 349, 351 en 352 van het arrest van het Hof in de zaak Kadi op zijn minst in wezen gelijk aan de daarmee corresponderende punten 129, 128, 133, 156, 158, 160, 161, 162, 165, 166 en 173 van het arrest OMPI. Er kan daarom niet anders worden geconcludeerd dan dat het Hof, door in essentie de inhoud van de overwegingen van het Gerecht in het arrest OMPI met betrekking tot de gestelde schendingen van de rechten van verdediging en het recht op een effectieve rechterlijke controle over te nemen, de maatstaf en de intensiteit van de toetsing door het Gerecht in de zaak OMPI heeft goedgekeurd en bekrachtigd.

139 Ten aanzien van de omvang en de intensiteit van de rechterlijke toetsing die in het voorliggende geval passend is, moeten derhalve op deze zaak de beginselen worden toegepast die het Gerecht in het arrest OMPI en nadien in de in punt 82 hierboven aangehaalde arresten betreffende de uitvoering van de in de punten 32 tot en met 35 hierboven genoemde maatregelen heeft opgesteld.

140 In dat verband moet eraan worden herinnerd dat het Gerecht in punt 153 van het arrest OMPI heeft opgemerkt dat de rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van een communautair besluit tot bevriezing van tegoeden de toetsing is waarin is voorzien in artikel 230, tweede alinea, EG, volgens hetwelk de gemeenschapsrechter bevoegd is uitspraak te doen inzake elk beroep tot nietigverklaring wegens onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van het Verdrag of van enige uitvoeringsregeling daarvan, dan wel wegens misbruik van bevoegdheid.

141 In punt 159 van het arrest OMPI, punt 137 van het arrest PMOI I, punt 55 van het arrest PMOI II en punt 97 van het arrest van 30 september 2009, Sison/Raad (T-341/07, Jurispr. blz. II-3625), heeft het Gerecht erkend dat de bevoegde gemeenschapsinstelling over een aanzienlijke beoordelingsvrijheid beschikt ten aanzien van de omstandigheden die in aanmerking moeten worden genomen bij de vaststelling van de economische en financiële sanctiemaatregelen op basis van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG, overeenkomstig een uit hoofde van het GBVB vastgesteld gemeenschappelijk standpunt. Deze vrijheid betreft met name de beoordeling van de opportuniteitsoverwegingen waarop dergelijke besluiten zijn gebaseerd.

142 Alhoewel het Gerecht aanvaardt dat de bevoegde gemeenschapsinstelling ter zake een ruime beoordelingsmarge heeft, betekent dit echter niet dat het Gerecht de uitlegging die deze instelling aan de relevante informatie geeft, niet mag toetsen (zie arrest PMOI I, punt 138; arrest PMOI II, punt 55, en arrest Sison/Raad, punt 98). De gemeenschapsrechter dient immers niet alleen de materiële juistheid van het aangevoerde bewijs en de betrouwbaarheid en samenhang daarvan te controleren, hij moet ook nagaan of dit bewijs alle relevante feiten omvat die voor de beoordeling van de toestand in aanmerking dienen te worden genomen, en of het de daaruit getrokken conclusies kan dragen. In het kader van deze toetsing mag het Gerecht zijn beoordeling van de opportuniteit echter niet in de plaats stellen van de beoordeling door de bevoegde gemeenschapsinstelling (zie naar analogie het arrest van 22 november 2007, Spanje/Lenzing, C-525/04 P, Jurispr. blz. I-9947, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

143 In punt 154 van het arrest OMPI (zie ook arrest PMOI II, punt 74) heeft het Gerecht voorts verklaard dat de rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van een communautair besluit tot bevriezing van tegoeden zich uitstrekt tot de beoordeling van de ter rechtvaardiging van dat besluit aangevoerde feiten en omstandigheden, alsmede van het bewijs en de informatie waarop die beoordeling is gebaseerd, zoals de Raad uitdrukkelijk heeft erkend in zijn memories in de zaak die heeft geleid tot het arrest van het Gerecht van 21 september 2005, Yusuf en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (T-306/01, Jurispr. blz. II-3533) (zie punt 225 van dat arrest). Het Gerecht moet zich ook vergewissen van de eerbiediging van de rechten van verdediging en van de naleving van de verplichting tot motivering dienaangaande, alsmede in voorkomend geval van de gegrondheid van de dwingende overwegingen die de bevoegde gemeenschapsinstelling bij wijze van uitzondering heeft aangevoerd om daarvan af te wijken.

144 In punt 155 van het arrest OMPI (zie ook arrest PMOI II, punt 75) heeft het Gerecht verklaard dat in dat geval die toetsing des te noodzakelijker blijkt, waar deze de enige procedurele waarborg is die het mogelijk maakt een juist evenwicht tussen de eisen van de strijd tegen het internationale terrorisme en de bescherming van de fundamentele rechten te vinden. Daar tegenover de door de bevoegde gemeenschapsinstelling aan de rechten van verdediging van de betrokkenen gestelde grenzen een strikte, onafhankelijke en onpartijdige controle door de rechter moet staan (zie in deze zin arrest Hof van 2 mei 2006, Eurofood IFSC, C-341/04, Jurispr. blz. I-3813, punt 66), dient de gemeenschapsrechter de rechtmatigheid en de gegrondheid van de communautaire maatregelen tot bevriezing van tegoeden te kunnen toetsen, zonder dat de geheimhouding of de vertrouwelijke behandeling van de door de bevoegde gemeenschapsinstelling gebruikte bewijzen en informatie hem kunnen worden tegengeworpen.

145 In dat verband heeft het Gerecht verder in punt 73 van het arrest PMOI II geoordeeld dat de Raad zijn besluit tot bevriezing van tegoeden niet mag baseren op inlichtingen of elementen uit het dossier die door een lidstaat zijn meegedeeld, indien die lidstaat niet bereid is de mededeling daarvan aan de met de toetsing van de rechtmatigheid van dit besluit belaste gemeenschapsrechter toe te staan. In punt 76 van het arrest PMOI II verklaarde het Gerecht dat de weigering van de Raad en de Franse autoriteiten om zelfs alleen aan het Gerecht bepaalde informatie mee te delen waarop de in die zaak bestreden maatregel was gebaseerd, tot gevolg had dat het Gerecht zijn toetsing

van de rechtmatigheid van het bestreden besluit niet kon uitoefenen. In punt 78 van het arrest PMOI II concludeerde het Gerecht dat in die omstandigheden afbreuk was gedaan aan verzoeksters fundamentele recht op een effectieve rechterlijke toetsing.

146 Het Gerecht heeft dienaangaande in punt 156 van het arrest OMPI ook erop gewezen dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens weliswaar erkent dat het gebruik van vertrouwelijke informatie noodzakelijk kan blijken wanneer de nationale veiligheid op het spel staat, maar dat dit volgens hem niet betekent dat de nationale instanties aan elke controle van de nationale rechter ontsnappen wanneer zij stellen dat de zaak met de nationale veiligheid of het terrorisme te maken heeft (zie EHRM, arrest Chahal/Verenigd Koninkrijk, punt 135 supra, § 131, en aldaar aangehaalde rechtspraak, en arrest Öcalan/Turkije van 12 maart 2003, nr. 46221/99, niet gepubliceerd in het *Recueil des arrêts et décisions*, § 106 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

147 Het Gerecht heeft daaraan in punt 158 van het arrest OMPI toegevoegd dat het in het kader van dat beroep niet behoefde te beslissen op de afzonderlijke vraag of bewijs en informatie waarvan wordt gesteld dat zij vertrouwelijk zijn, aan de verzoeker en/of zijn advocaten kunnen worden meegedeeld, dan wel of de mededeling daarvan enkel aan het Gerecht moet worden voorbehouden volgens een bijzondere nog te definiëren procedure, zodat de betrokken openbare belangen worden gewaarborgd en de betrokkene een voldoende mate van rechterlijke bescherming wordt verleend.

148 Deze overwegingen, die in de uit het arrest OMPI voortvloeiende rechtspraak steeds weer zijn bevestigd, moeten worden aangevuld door bepaalde overwegingen verband houdend met de aard en de gevolgen van maatregelen tot bevriezing van tegoeden zoals die welke hier aan de orde zijn, vanuit een tijdsperspectief bezien.

149 Dergelijke maatregelen zijn uiterst hard voor degenen die erdoor worden getroffen. Alle tegoeden en andere middelen van verzoeker zijn thans gedurende bijna tien jaar voor onbepaalde tijd bevroren en hij kan daartoe alleen toegang krijgen wanneer hij een ontheffing van het sanctiecomité verkrijgt. In punt 358 van zijn arrest Kadi merkte het Hof reeds op dat de maatregel tot bevriezing van de tegoeden van verzoeker een beperking van de uitoefening van zijn eigendomsrecht opleverde, die als aanzienlijk diende te worden aangemerkt gelet op de algemene draagwijdte van de maatregel en op het feit dat deze sinds 20 oktober 2001 van toepassing was. In het arrest Ahmed e.a. (punten 60 en 192) stelde het UK Supreme Court zich op het standpunt dat het niet overdreven was te stellen dat op deze wijze aangewezen personen in feite „gevangenen" zijn van de staat: hun vrijheid van verkeer wordt zonder toegang tot hun tegoeden vergaand beperkt, en de gevolgen van de bevriezing voor zowel de betrokkenen als hun families kan vernietigend zijn.

150 Men kan zich zelfs afvragen — nu bijna tien jaar zijn verstreken sinds de tegoeden van verzoeker oorspronkelijk werden bevroren — of thans niet het moment is aangebroken om vraagtekens te plaatsen bij de vaststelling van het Gerecht in punt 248 van zijn arrest Kadi, die in wezen door het Hof in punt 358 van zijn arrest Kadi is overgenomen, dat de bevriezing van tegoeden een conservatoire maatregel is die, anders dan verbeurdverklaring, niet in het wezen van het eigendomsrecht van de betrokken personen op hun financiële middelen ingrijpt, maar slechts in het gebruik ervan. Hetzelfde geldt voor de door de Veiligheidsraad meermalen herhaalde en met name in resolutie 1822 (2008) bevestigde verklaring dat de betrokken maatregelen „een preventief karakter hebben en onafhankelijk zijn van strafrechtelijke normen van nationaal recht". In een mensenleven vertegenwoordigen tien jaar verhoudingsgewijs immers een aanzienlijke periode, en de vraag of de betrokken maatregelen een preventief of punitief, zekerheids- of confiscatoir, civiel- of strafrechtelijk karakter hebben, lijkt thans een open vraag (zie in dat verband ook het negende verslag van het Monitoring Team, punt 34). Dat is ook de mening van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de mensenrechten, die in een verslag aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 2 september 2009, getiteld „Report [...] on the protection of

human rights and fundamental freedoms while countering terrorism" (document A/HRC/12/22, punt 42), het volgende verklaart:

„Omdat de vermeldingen van personen op de lijst thans geen beperking in de tijd kent, kunnen tijdelijke bevriezingen van tegoeden een permanent karakter krijgen, wat vanwege de hardheid van de sanctie kan neerkomen op een strafrechtelijke sanctie. Dit dreigt veel verder te gaan dan de doelstelling van de Verenigde Naties om de strijd aan te gaan met de terroristische bedreiging die in een individueel geval is ontstaan. Bovendien is er geen uniformiteit in bewijsregels en procedures. Dit zorgt voor ernstige mensenrechtelijke problemen, daar alle punitieve beslissingen gerechtelijke beslissingen behoren te zijn, of aan rechterlijke controle moeten kunnen worden onderworpen."

151 Alhoewel een bespreking van deze vraag buiten het bestek van dit geding valt, zoals afgebakend in de in het verzoekschrift aangevoerde middelen, is het Gerecht van mening dat wanneer men de in het arrest Kadi van het Hof vastgestelde premisse aanvaardt dat bevriezingsmaatregelen als de onderhavige niet al daarom immuniteit van jurisdictie genieten omdat zij uitvoering geven aan krachtens hoofdstuk VII het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resoluties van de Veiligheidsraad, het beginsel van een volledige en strenge rechterlijke toetsing van dergelijke maatregelen te meer gerechtvaardigd is, nu dergelijke maatregelen uitgesproken en langdurige gevolgen hebben voor de grondrechten van de betrokken personen.

152 Met behulp en in het licht van de voorgaande overwegingen dienen thans het tweede en het vijfde middel te worden onderzocht.

*Tweede middel: schending van de rechten van verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming*

Argumenten van partijen

153 Verzoeker benadrukt, onder verwijzing naar met name het arrest Kadi van het Hof (punten 336, 337, 346 en 352), de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in die zaak (punt 52) en de arresten OMPI (punten 138 en 144), PMOI I (punten 131 en 176) en PMOI II (punten 56 en 73), dat het recht om door de administratieve autoriteiten te worden gehoord en het recht op effectieve rechterlijke bescherming in het kader van de vaststelling van een maatregel tot bevriezing van tegoeden, van fundamentele aard is. Hij stelt dat de communautaire autoriteiten die rechten in de betrokken gevallen niet hebben geëerbiedigd (zie arrest Kadi van het Hof, punten 334, 345, 346 en 348 tot en met 352; conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in die zaak, punt 55; en arresten OMPI, punten 165 en 173, PMOI I, punten 177 tot en met 186, en PMOI II, punten 41 en 44).

154 Het belang van de verplichting van de gemeenschapsinstellingen om mededeling te doen van de feiten, het bewijs en de stukken waarop een besluit tot bevriezing is gebaseerd, wordt volgens verzoeker benadrukt door de aard van de rechterlijke controle in die context. Het Gerecht moet in staat zijn de materiële juistheid van de feiten, de bewijzen en de informatie die de grondslag vormen van het besluit om de betrokken persoon in bijlage I bij verordening nr. 881/2002 op te nemen, volledig en effectief te toetsen om te kunnen uitmaken of er redelijke gronden en voldoende bewijzen voor dat besluit zijn en of er al dan niet sprake is van een beoordelingsfout.

155 De Commissie, aldus verzoeker, heeft met de vaststelling van de bestreden verordening opnieuw de in het arrest Kadi van het Hof en in de arresten OMPI, PMOI I en PMOI II duidelijk vastgelegde verplichtingen ernstig geschonden.

156 Om te beginnen voorziet, in weerwil van het arrest Kadi van het Hof (punt 352), noch verordening nr. 881/2002 noch de bestreden verordening in een procedure voor mededeling aan verzoeker van het bewijs waarop het besluit tot bevriezing van zijn tegoeden berust, of die hem in staat stelt met betrekking tot dat bewijs opmerkingen te maken.

157 Ten tweede kan redelijkerwijs niet worden gesteld dat met de enkele toezending van de samenvatting van de redenen aan de vereisten van een eerlijk proces en effectieve rechterlijke bescherming is voldaan. Die samenvatting bevat een aantal algemene, ongefundeerde, vage en niet nader gespecificeerde beschuldigingen tegen verzoeker. Bewijs dat die ernstige beschuldigingen ondersteunt, is daarin niet gegeven. In die omstandigheden is het voor verzoeker onmogelijk de tegen hem geuite beschuldigingen te weerleggen en zijn standpunt dienaangaande naar behoren kenbaar te maken. In het bijzonder geldt het volgende:

— in de samenvatting van de redenen staat dat verzoeker aan de „voorwaarden voor plaatsing" op de lijst van de Verenigde Naties „voldoet", maar is niet aangegeven aan welke aspecten van die voorwaarden [zie in dat verband punt 2 van resolutie 1822 (2008)] verzoeker zou voldoen. Verzoeker weet derhalve niet of hij zou hebben deelgenomen aan de activiteiten van Al-Qa'ida, de Taliban of een andere groep, deze zou hebben voorbereid of op andere wijze zou hebben gesteund;

— volgens de samenvatting van de redenen was verzoeker een belangrijk aandeelhouder van een bank waar „mogelijk bijeenkomsten ter voorbereiding van een aanslag op een inrichting van de Verenigde Staten in Saudi-Arabië hebben plaatsgevonden". Informatie over de betrokken aanslag, de inrichting, de datum, of de

bijeenkomsten daadwerkelijk hebben plaatsgevonden, de vermeende band met Al-Qa'ida of de vermeende betrokkenheid van verzoeker ontbreekt;

— volgens de samenvatting van de redenen heeft verzoeker de heer Ayadi een functie in de stichting Muwafaq gegeven en handelde Ayadi „op grond van afspraken" met Osama bin Laden. De aard van die vermeende afspraken is niet gespecificeerd, en evenmin de redenen waarom een vermeende band met Ayadi de voortdurende bevriezing van de tegoeden van verzoeker rechtvaardigt. Ayadi en verzoeker zijn kennelijk beiden in bijlage I bij verordening nr. 881/2002 vermeld op grond van hun band met elkaar. Naar de mening van verzoeker vormt de vermelding van een persoon in die bijlage enkel op grond van zijn band met een andere persoon een zuivere cirkelredenering;

— volgens de samenvatting van de redenen „bezat [verzoeker] verschillende ondernemingen in Albanië die gelden naar extremisten sluisden of extremisten in dienst hadden in functies waarin zij de financiën van de ondernemingen beheerden". Informatie over de ondernemingen, het geld, het tijdstip, de extremisten of de vermeende betrokkenheid van verzoeker ontbreekt. Verzoeker benadrukt dat na een uitgebreid onderzoek van zijn activiteiten in Albanië het tegen hem lopende strafrechtelijk onderzoek in dat land vanwege gebrek aan bewijs is gestaakt;

— de samenvatting van de redenen herhaalt en bevestigt louter in nagenoeg dezelfde bewoordingen een aantal van de redenen die het Office of Foreign Assets Control of the United States Treasury Department heeft aangevoerd om de tegoeden van verzoeker in de Verenigde Staten te bevriezen.

158 Het is van wezenlijk belang dat verzoeker inzage krijgt in het belastende bewijs dat de Commissie tegen hem heeft gebruikt, zodat hij een eerlijke kans heeft om te reageren en zijn naam te zuiveren. Verzoeker merkt op dat hij steeds wanneer hij daadwerkelijk in de gelegenheid is gesteld om zijn standpunt kenbaar te maken en het bewijs aan te vechten, hij dit met succes heeft gedaan. Zo is het strafrechtelijk onderzoek naar hem in Zwitserland in december 2007 na een diepgaand onderzoek van meer dan zes jaar gestaakt. Vergelijkbare onderzoeken in Turkije en Albanië zijn gestaakt nadat uit naspeuringen was gebleken dat er geen gronden waren om verzoeker te vervolgen.

159 Ook het aangevoerde ontlastende bewijs is van fundamenteel belang. De Commissie had dit niet buiten beschouwing mogen laten, maar had zelf al het bewijs moeten onderzoeken en een gemotiveerde beslissing moeten nemen of er gelet op dat materiaal sprake was van overtuigend bewijs dat steun bood voor de handhaving van de bevriezing van zijn tegoeden. Bovendien kan de Commissie bewijs niet buiten beschouwing laten op grond dat voor in strafprocedures gebruikt materiaal „andere bewijsregels" gelden. De bewijsregels in strafzaken zijn volgens verzoeker absoluut geschikt voor maatregelen die de bevriezing van tegoeden betreffen, zoals de maatregel die hier ter discussie staat.

160 De samenvatting van de redenen biedt evenmin een waarborg voor effectieve rechterlijke bescherming, daar zij niet voldoende informatie bevat om een rechter in staat te stellen uit te maken of het besluit tot bevriezing van de tegoeden van verzoeker rechtmatig is en berust op steekhoudend bewijs van de gestelde bestaande of toekomstige bedreiging die hij vormt, of dat het berust op een kennelijk onjuiste beoordeling of dat de feiten materieel juist zijn.

161 In de derde plaats heeft de Commissie volgens verzoeker het arrest Kadi van het Hof verkeerd uitgelegd en toegepast waar zij in haar brief van 8 december 2008 stelt dat de op een besluit tot bevriezing van tegoeden toe te passen criteria die zijn omschreven in de aanwijzingen voor de uitlegging bij „Special Recommendation III on Terrorist

Financing" van de FATF, te weten „redelijke gronden, of een redelijke basis, voor het vermoeden of de veronderstelling dat de betrokken persoon of entiteit een terrorist is, of terrorisme of een terroristische organisatie financiert".

162 Het Hof heeft volgens verzoeker bepaald dat de gemeenschapsinstellingen niet simpelweg tegoeden kunnen bevriezen omdat zij van mening zijn (en minder nog omdat de Verenigde Naties van mening zijn) dat er „redelijke gronden" zijn of er een „redelijke basis" bestaat voor een bepaald vermoeden of een veronderstelling, zonder de betrokken persoon het bewijs voor dat vermoeden of die veronderstelling voor te leggen. De gemeenschapsinstellingen kunnen derhalve niet zonder meer een door de Verenigde Naties opgemaakte samenvatting van beschuldigingen, die een kopie is van de door de Verenigde Staten geuite beschuldigingen, hergebruiken, maar moeten zelf de „serieuze en geloofwaardige bewijzen", „welbepaalde inlichtingen of elementen" en „specifieke en concrete redenen" verschaffen die de handhaving van de bevriezing van de tegoeden rechtvaardigt. Ook moeten de betrokken personen via hen „kennis van zaken" krijgen, evenals van de feiten en omstandigheden die de bevriezing van zijn tegoeden rechtvaardigen, de bewijzen en de informatie waarop zij is gebaseerd, en voldoende gegevens om na te gaan of er sprake is van een materiële feitelijke vergissing. Dat is in het voorliggende geval niet gebeurd, zelfs niet nadat verzoeker uitdrukkelijk had verzocht om toegang tot de feiten en bewijzen die aan de in de samenvatting van de redenen vervatte beschuldigingen ten grondslag liggen.

163 Ten vierde tracht de Commissie ten onrechte haar benadering te rechtvaardigen met een beroep op het „preventieve karakter" van maatregelen tot bevriezing, dat haars inziens een rechtvaardiging vormt voor haar weigering om verzoeker het bewijs te verschaffen waarop haar beslissing om de bevriezing van zijn tegoeden te handhaven berust. Volgens het arrest Kadi van het Hof is niet het „preventieve" karakter van een dergelijke maatregel het relevante kader, maar veeleer het serieuze en ingrijpende karakter ervan en ook de ernstige inbreuk op de grondrechten van verzoeker, die een grotere in plaats van een beperktere mate van procedurele bescherming noodzakelijk maakt. In punt 2 van de aanwijzingen voor de uitleg bij „Special Recommendation

III on Terrorist Financing" wordt erkend dat de doelstellingen van de aanbevolen maatregelen tot bevriezing van tegoeden niet alleen preventief maar ook punitief zijn.

164 Ten vijfde zijn de enige omstandigheden waarin de instellingen volgens het Hof bewijs met betrekking tot dergelijke maatregelen zouden mogen achterhouden, „dwingende overwegingen in verband met de veiligheid of de internationale betrekkingen van de Gemeenschap en haar lidstaten", die „zich ertegen [kunnen] verzetten dat bepaalde gegevens aan de belanghebbenden worden meegedeeld en dus dat zij hierover worden gehoord" (arrest Kadi van het Hof, punten 342 tot en met 344).

165 Die omstandigheden doen zich hier niet voor. Met name heeft de Commissie geen geloofwaardige reden aangevoerd waarom de openbaarmaking van de brief van het Franse voorzitterschap van de Raad of van ander bewijs tegen verzoeker schadelijk zou zijn voor de internationale betrekkingen van de Europese Unie.

166 De Commissie brengt daartegen in dat verzoeker, overeenkomstig zijn recht om te worden gehoord, in de gelegenheid is gesteld om zijn argumenten tijdens de procedure tot vaststelling van de bestreden verordening kenbaar te maken. De samenvatting van de redenen die het sanctiecomité heeft toegezonden aan het Franse voorzitterschap van de Raad, dat haar weer heeft doorgezonden aan de Commissie, is de dag erna aan verzoeker en zijn advocaten gezonden, en ook is verzoeker in de gelegenheid gesteld zijn standpunt kenbaar te maken en opmerkingen met betrekking tot de inhoud van die samenvatting in te dienen. Verzoeker heeft bij brief van 10 november geantwoord. Na zorgvuldig onderzoek van zijn opmerkingen heeft de Commissie besloten hem op te nemen in bijlage I bij verordening nr. 881/2002. Die verordening is tezamen met een brief per post aan verzoeker en zijn advocaten gezonden.

167 Daar verzoeker in de administratieve procedure daadwerkelijk is gehoord, is verzoeker bovendien volledig in staat de in de bestreden verordening vervatte motivering in het kader van het onderhavige beroep aan te vechten, in overeenstemming met zijn recht op effectieve rechterlijke bescherming.

168 Wat de eerbiediging van de rechten van verdediging betreft, stelt ook de Raad dat in de loop van de procedure tot vaststelling van de bestreden verordening de Commissie de door het Hof in het arrest Kadi vastgestelde tekortkomingen heeft gecorrigeerd door verzoeker al het tegen hem gebruikte bewijs te doen toekomen, enkel bestaande in de samenvatting van de redenen, en hem in de gelegenheid te stellen zijn standpunt kenbaar te maken en daarop naar behoren acht te slaan.

169 Volgens de Raad stellen de herziene procedures derhalve ook het Gerecht in staat zijn controlerende taak te verrichten, zodat ook het recht op een effectief beroep in rechte is geëerbiedigd.

170 De Raad stelt voorts dat de aanvullende procedurele waarborgen die de Commissie na het arrest van het Hof in de zaak Kadi heeft ingevoerd, overeenkomen met die welke de Raad naar aanleiding van het arrest OMPI heeft ingevoerd. Die waarborgen zijn door het Gerecht in het arrest PMOI I goedgekeurd. De Raad ziet geen feitelijke of juridische verschillen die het Gerecht in de onderhavige zaak tot een andere conclusie zouden kunnen brengen.

Beoordeling door het Gerecht

171 In de context van een rechterlijke toetsing van de wettigheid van de bestreden verordening aan de grondrechten die „in beginsel volledig" is (arrest Kadi van het Hof, punt 326), en bij gebreke van immuniteit van jurisdictie voor die verordening (arrest Kadi van het Hof, punt 327), blijkt duidelijk uit de door de Commissie en de Raad aangevoerde argumenten en toelichtingen — in het bijzonder uit hun opmerkingen vooraf over de juiste maatstaf voor de rechterlijke controle in dit geval — dat de rechten van verdediging van verzoeker slechts in de meest formele en oppervlakkige zin zijn „geëerbiedigd", daar de Commissie zich eigenlijk strikt gebonden achtte aan de vaststellingen van het sanctiecomité en die vaststellingen derhalve op geen enkel moment in het licht van de opmerkingen van verzoeker ter discussie heeft willen stellen.

172 Niettegenstaande haar verklaringen in de punten 4 tot en met 6 van de considerans van de bestreden verordening heeft de Commissie evenmin behoorlijk acht geslagen op de opmerkingen van verzoeker, waardoor hij niet in staat is geweest om zijn standpunt naar behoren kenbaar te maken.

173 Bovendien is verzoeker in de procedure die de Commissie in antwoord op zijn verzoek heeft gevolgd, niet de minste toegang tot het bewijs tegen hem gegund. In werkelijkheid is verzoeker die toegang ondanks zijn uitdrukkelijke verzoek geweigerd, terwijl geen evenwichtige afweging heeft plaatsgevonden van zijn belangen enerzijds, en de noodzaak om de vertrouwelijke aard van de betrokken informatie te waarborgen anderzijds (zie in dat verband arrest Kadi van het Hof, punten 342 tot en me 344).

174 In die omstandigheden zijn de weinige stukjes informatie en de onnauwkeurige beschuldigingen in de samenvatting van de redenen duidelijk ontoereikend om verzoeker in staat te stellen zich tegen die beschuldigingen effectief te verweren, voor zover het zijn vermeende deelname aan terroristische activiteiten betreft.

175 Een bijzonder illustratief, doch geenszins uniek voorbeeld hiervan is de — overigens niet nader gefundeerde en derhalve onweerlegbare — beschuldiging dat verzoeker aandeelhouder was van een Bosnische bank waarin „mogelijk" bijeenkomsten ter voorbereiding van een aanslag op een inrichting van de Verenigde Staten in Saudi-Arabië hebben plaatsgevonden.

176 Deze conclusie sluit aan bij die van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in zijn arrest van 19 februari 2009 in de zaak A. e.a./Verenigd Koninkrijk (nog niet gepubliceerd in het *Recueil des arrêts et décisions*). In dat arrest herinnerde het EHRM eraan dat wanneer een persoon van zijn vrijheid wordt beroofd omdat er redelijke gronden bestaan voor het vermoeden dat hij een strafbaar feit heeft gepleegd, het door artikel 5, lid 4, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM") gewaarborgde eerlijke proces verlangt dat hij in de gelegenheid wordt gesteld om zich tegen de hem geuite beschuldigingen effectief te verweren, waarvoor in de regel is vereist dat alle belastende bewijs toegankelijk wordt gemaakt. Het EHRM wees ook op de beperkingen die aan het recht op toegang tot alle relevante bewijs kunnen worden gesteld wanneer een belangrijk openbaar belang voor geheimhouding pleit, bijvoorbeeld de bescherming van kwetsbare getuigen of bronnen, mits de gedetineerde ook dan de mogelijkheid heeft om de beschuldigingen tegen hem naar behoren te betwisten. Het EHRM heeft vervolgens voor elk afzonderlijk geval onderzocht of het aan de verzoeker overgelegde materiaal en bewijs toereikend waren voor de uitoefening van de rechten van verdediging, en concludeerde tot schending van artikel 5, lid 4, EVRM in de gevallen waarin het openbaar gemaakte („open") materiaal in louter algemene beweringen had bestaan en de nationale rechter zijn beslissing enkel of in doorslaggevende mate op geheim („closed") materiaal had gebaseerd. In een geval waarin het toegankelijk gemaakte materiaal tegen bepaalde verzoekers gedetailleerde beschuldigingen bevatte over, bijvoorbeeld, de aankoop van specifieke telecommunicatieapparatuur, het bezit van specifieke documenten in verband met bij naam genoemde terrorismeverdachten en ontmoetingen met die verdachten op specifieke plaatsen en tijdstippen, was het EHRM van oordeel dat de betrokken beschuldigingen voldoende gedetailleerd waren om de verzoekers in staat te stellen daartegen effectief verweer te voeren. In een geval waarin de voornaamste beschuldiging tegen bepaalde verzoekers erin bestond dat zij betrokken waren geweest bij de geldinzameling voor aan Al-Qa'ida gelieerde terroristische groepen, en uit het toegankelijk gemaakte materiaal met betrekking tot de verzoekers bleek dat grote geldbedragen via een bankrekening waren doorgesluisd en dat geld frauduleus was ingezameld, maar het materiaal waaruit het verband tussen het ingezamelde geld en terrorisme zou blijken niet aan de verzoekers was meegedeeld, oordeelde het EHRM daarentegen dat deze laatsten niet in de gelegenheid waren geweest om zich effectief tegen de beschuldigingen tegen hen te verweren. Ook in een geval waarin de open beschuldigingen tegen bepaalde verzoekers, voornamelijk dat

zij ervan werden verdacht lid te zijn van extremistische islamitische groeperingen die in verband werden gebracht met Al-Qa'ida, van algemene aard waren en waarin het tegen hen aangevoerde bewijs hoofdzakelijk in geheim materiaal te vinden was, oordeelde het EHRM dat de verzoekers niet in staat waren geweest zich effectief tegen de beschuldigingen tegen hen te verweren.

177 Bij toepassing van dezelfde als de door het EHRM gebruikte criteria op de feiten van het voorliggende geval wordt het duidelijk dat verzoeker tegen geen van de tegen hem ingebrachte beschuldigingen effectief verweer heeft kunnen voeren, nu hem alleen de samenvatting van de redenen is meegedeeld. Het Gerecht aanvaardt in dit verband uitdrukkelijk dat de hierboven in punt 157 samengevatte opmerkingen en argumenten van verzoeker gegrond zijn.

178 Veelzeggend is ook dat de Commissie niet echt heeft geprobeerd het ontlastende bewijs dat verzoeker heeft overgelegd in de weinige gevallen waarin de beschuldigingen tegen hem voldoende nauwkeurig waren om te weten waarvan hij werd beschuldigd, te weerleggen.

179 De bestreden verordening is bijgevolg in strijd met verzoekers rechten van verdediging vastgesteld.

180 Overigens kan die schending van zijn rechten van verdediging niet worden opgeheven door de mogelijkheid voor verzoeker om door het sanctiecomité in de herzieningsprocedure te worden gehoord teneinde zijn schrapping van de lijst te bewerkstelligen (zie in deze zin arrest Kadi van het Hof, punten 319 tot en met 325, en de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in die zaak in punt 51).

181 Gelet op het feit dat verzoeker geen enkele behoorlijke toegang had tot de tegen hem in aanmerking genomen informatie en bewijzen, en gezien het reeds door het Hof vastgestelde verband tussen de rechten van verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming, heeft verzoeker zich dienaangaande evenmin toereikend voor de gemeenschapsrechter kunnen verdedigen, zodat ook een schending van dit recht op effectieve rechterlijke bescherming dient te worden vastgesteld (zie in deze zin arrest Kadi van het Hof, punt 349).

182 Deze schending is ook niet in de loop van deze procedure ongedaan gemaakt. Nu volgens het principiële standpunt van de Commissie, dat door de Raad en de interveniërende regering wordt ondersteund, dergelijke informatie of bewijzen niet door de gemeenschapsrechter mogen worden geverifieerd, hebben die instellingen niets aangevoerd dat tot die ongedaanmaking zou kunnen bijdragen (zie in deze zin arrest Kadi van het Hof, punt 350). Zo heeft Commissie in dit beroep weliswaar formeel nota genomen van de aanwijzingen in het arrest van het Hof in de zaak Kadi, maar geen informatie betreffende het tegen verzoeker in aanmerking genomen bewijs verschaft.

183 Het Gerecht kan dus enkel vaststellen dat het niet in staat is om de wettigheid van de bestreden verordening te controleren, zodat de conclusie dient te luiden dat het fundamentele recht van verzoeker op effectieve rechterlijke bescherming in casu ook om deze reden niet is geëerbiedigd (zie in deze zin arrest Kadi van het Hof, punt 351).

184 Bijgevolg dient te worden geoordeeld dat de bestreden verordening is vastgesteld zonder dat verzoeker enige echte garantie is geboden dat het tegen hem in aanmerking genomen bewijs zou worden meegedeeld of dat hij daarover zou worden gehoord, zodat dient te worden geconcludeerd dat deze verordening is vastgesteld volgens een procedure waarin de rechten van verdediging niet zijn geëerbiedigd, wat eveneens heeft geleid tot een schending van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming (zie in deze zin arrest Kadi van het Hof, punt 352).

185 Wat, ten slotte, het argument van de Raad betreft dat de door de Commissie ingevoerde aanvullende procedurele waarborgen in antwoord op het arrest van het Hof in de zaak Kadi overeenkomen met die welke door de Raad zijn ingevoerd naar aanleiding van het arrest OMPI en die door het Gerecht zijn goedgekeurd in het arrest PMOI I, gaat de Raad voorbij aan de duidelijke verschillen tussen de twee gemeenschapsregelingen die voor de bevriezing van tegoeden worden ingezet.

186 De communautaire regeling voor de bevriezing van tegoeden die aan de orde was in de zaken die hebben geleid tot de arresten OMPI en PMOI I, kenmerkt zich door een procedure op twee niveaus: nationaal en communautair (arrest OMPI, punt 117). De rechten van verdediging zijn in die regeling in de eerste plaats daadwerkelijk gewaarborgd in het kader van de nationale procedure, waarin de betrokkene in staat moet worden gesteld naar behoren zijn standpunt kenbaar te maken over het tegen hem in aanmerking genomen bewijs (arrest OMPI, punt 119), wat door de nationale rechter of in voorkomend geval door het EHRM wordt getoetst (arrest OMPI, punt 121). Juist het bestaan van die waarborgen van de rechten van verdediging op nationaal niveau, die aan effectieve rechterlijke controle onderworpen zijn, ontheft de gemeenschapsinstellingen van de verplichting om op communautair niveau voor hetzelfde doel in nieuwe waarborgen te voorzien (zie in deze zin arrest OMPI, punten 121 tot en met 125).

187 In tegenstelling tot deze eerste regeling kenmerkt zich de thans in geding zijnde communautaire regeling voor de bevriezing van tegoeden — ofschoon ook deze een procedure op twee niveaus omvat, een op het niveau van de Verenigde Naties en

het andere op communautair niveau — op het niveau van de procedure voor het sanctiecomité door een gebrek aan waarborgen van de rechten van verdediging die effectief door de rechter kunnen worden getoetst (zie hierboven, de punten 127 en 128). Anders dan het geval was in de zaak OMPI, volgt daaruit dat de gemeenschapsinstellingen ervoor moeten zorgen dat dergelijke waarborgen op communautair niveau worden ingevoerd en geïmplementeerd (zie in deze zin ook de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in de zaak Kadi, punt 54).

188 Uit al het bovenstaande volgt dat beide onderdelen van het tweede middel, inzake schending van de rechten van verdediging respectievelijk schending van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming, gegrond zijn (zie in deze zin arrest Kadi van het Hof, punt 353).

*Vijfde middel: schending van het evenredigheidsbeginsel*

Argumenten van partijen

189 Verzoeker stelt onder verwijzing naar het arrest van het Hof in de zaak Kadi (punten 283, 284, 355, 358, 360, 362, 369 en 370) dat de uit de bestreden verordening voortvloeiende inbreuk op zijn eigendomsrechten, vanwege de duur ervan, zelfs nog ernstiger is dan die welke voortvloeide uit verordening nr. 881/2002, die in voornoemde zaak in het geding was.

190 Onder die omstandigheden is de door de bestreden verordening opgelegde beperking niet gerechtvaardigd, omdat de verordening is vastgesteld zonder de door het Hof als fundamentele eisen van gemeenschapsrecht bestempelde waarborgen, en omdat zij niet op overtuigend bewijs maar louter op veronderstellingen is gebaseerd.

191 De Commissie verwijst met name naar de punten 355, 366, 369 en 370 van het arrest van het Hof in de zaak Kadi en stelt dat de omstandigheden van het onderhavige geval verschillen van die van die zaak. Ten eerste heeft de Commissie in haar correspondentie met verzoeker gewezen op de mogelijkheid voor op de lijst van het sanctiecomité geplaatste personen om zich rechtstreeks tot het meldpunt van de Verenigde Naties in New York te richten, en heeft zij hem het adres gegeven van de te contacteren afdeling en de website waarop verdere informatie beschikbaar was. Ten tweede heeft de Commissie verzoeker in de gelegenheid gesteld om zijn zaak aan de autoriteiten van de Europese Unie voor te leggen. De Commissie blijft erbij dat zij aldus op juiste wijze uitvoering heeft gegeven aan de door het Hof verlangde procedures.

Beoordeling door het Gerecht

192 Uit het onderzoek van het tweede middel volgt dat de bestreden verordening is vastgesteld zonder dat aan verzoeker enige werkelijke garantie is geboden dat hij zijn zaak voor de bevoegde autoriteiten zou kunnen toelichten, en dit in omstandigheden waarin de beperking van zijn eigendomsrechten als aanzienlijk dient te worden beschouwd, gelet op de algemene draagwijdte ervan en de duur van de beperkende maatregelen die tegen hem zijn vastgesteld (zie in deze zin arresten van het Hof in de zaak Hassan, punt 92, en de zaak Kadi, punt 369).

193 Bijgevolg dient te worden geconcludeerd dat de toepassing van de beperkende maatregelen van verordening nr. 881/2002 op verzoeker ten gevolge van de toevoeging

van zijn naam bij de bestreden verordening aan de lijst van bijlage I bij verordening nr. 881/2002, in de omstandigheden van het onderhavige geval een ongerechtvaardigde beperking van zijn eigendomsrechten vormt (zie in deze zin arresten van het Hof in de zaak Hassan, punt 93, en de zaak Kadi, punt 370).

194 De grief van verzoeker, dat de schending van zijn grondrecht op eerbiediging van de eigendom door de bestreden verordening een schending van het evenredigheidsbeginsel inhoudt, is bijgevolg gegrond (zie in deze zin arrest Hassan van het Hof, punt 94).

195 Uit al het bovenstaande volgt dat de bestreden verordening, voor zover zij betrekking heeft op verzoeker, nietig moet worden verklaard, zonder dat het Gerecht de overige middelen behoeft te onderzoeken.

**Kosten**

196 Ingevolge artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Daar de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van verzoeker in de kosten te worden verwezen.

197 Ingevolge artikel 87, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen hun eigen kosten. De Raad, de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk dienen derhalve hun eigen kosten te dragen.

HET GERECHT (Zevende kamer),

rechtdoende, verklaart:

**1) Verordening (EG) nr. 1190/2008 van de Commissie van 28 november 2008 tot 101e wijziging van verordening (EG) nr. 881/2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Osama bin Laden, het Al-Qa'ida-netwerk en de Taliban, wordt nietig verklaard voor zover zij betrekking heeft op Yassin Abdullah Kadi;**

**2) De Europese Commissie zal naast haar eigen kosten tevens de kosten van Kadi dragen.**

**3) De Raad van de Europese Unie, de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland zullen hun eigen kosten dragen.**

ondertekeningen

# Inhoud

Rechtskader en voorgeschiedenis van het geschil ..... II - 5183

Het Handvest van de Verenigde Naties en het EG-Verdrag ..... II - 5184

Maatregelen van de Veiligheidsraad tegen het internationale terrorisme ..... II - 5186

Arresten van het Gerecht en het Hof in de zaak Kadi ..... II - 5195

Verdere ontwikkeling na de arresten van het Gerecht en het Hof in de zaak Kadi ..... II - 5199

Procedure ..... II - 5206

Conclusies van partijen ..... II - 5208

Feiten ..... II - 5209

Rechtsoverwegingen ..... II - 5210

Opmerkingen vooraf ..... II - 5210

De juiste maatstaf voor de rechterlijke controle in het onderhavige geval ..... II - 5211

Argumenten van partijen ..... II - 5211

Beoordeling door het Gerecht ..... II - 5221

Tweede middel: schending van de rechten van verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming ..... II - 5236

Argumenten van partijen ..... II - 5236

Beoordeling door het Gerecht ..... II - 5243

Vijfde middel: schending van het evenredigheidsbeginsel ..... II - 5248

Argumenten van partijen ..... II - 5248

Beoordeling door het Gerecht ..... II - 5249

Kosten ..... II - 5250