CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 29 september 2016[1]

Zaak C-158/14

A,
B,
C
en
D
tegen
minister van Buitenlandse Zaken

[verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Raad van State (Nederland)]

„Artikel 267 VWEU — Artikel 263, vierde alinea, VWEU — Ontvankelijkheid van een beroep tot nietigverklaring en toetsing van de geldigheid van een Uniehandeling binnen het kader van een prejudiciële verwijzing — Uitvoeringsverordening (EU) nr. 610/2010 — Gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB — Verordening (EG) nr. 2580/2001 van de Raad — Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad — Definitie van terroristische daden — Vraag of handelingen van niet-statelijke strijdkrachten in een niet-internationaal gewapend conflict terroristische daden vormen — Antiterrorismeverdragen — Internationaal humanitair recht”

1. Vastgesteld is dat A, B, C en D zich bezighielden met het werven van fondsen voor en het overdragen van die fondsen aan de „Liberation Tigers of Tamil Eelam” (hierna: „LTTE”), een groep die een burgeroorlog voerde tegen de regering van Sri Lanka om in het noorden en oosten van Sri Lanka een onafhankelijke staat te creëren voor de Tamilbevolking. Deze groep is door de Europese Unie gedurende ongeveer tien jaar als „terroristisch” aangemerkt.

2. Onder toepassing van de Nederlandse wettelijke regeling waarbij uitvoering is gegeven aan een resolutie van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (hierna: „VN-Veiligheidsraad”), hebben de Nederlandse autoriteiten A, B, C en D aangewezen als personen op wie beperkende maatregelen ter bestrijding van terrorisme van toepassing zijn. Als gevolg daarvan zijn hun tegoeden bevroren, is het verboden voor of ten behoeve van hen financiële diensten te verrichten en mogen aan hen geen economische middelen ter beschikking worden gesteld. Door het nemen van deze maatregelen behandelden de Nederlandse autoriteiten de LTTE als een terroristische organisatie. Bij dat oordeel werd rekening gehouden met een uitvoeringsverordening van de Raad van de Europese Unie waarbij de LTTE werd gehandhaafd op een lijst van groepen die betrokken zijn bij terroristische daden en waarop beperkende maatregelen van toepassing zijn. In hun beroep bij de Nederlandse rechterlijke instanties betogen A, B, C en D dat deze verordening ongeldig is omdat de handelingen van de LTTE geen terroristische daden waren. Volgens hen was de LTTE een niet-statelijke strijdkracht die verwikkeld was in een niet-internationaal gewapend conflict in Sri Lanka en waren de handelingen ervan derhalve alleen onderworpen aan internationaal humanitair recht, niet aan Unierechtelijke en

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

internationale regels op het gebied van de strijd tegen terrorisme. Daaruit volgt dat de Europese Unie de aanslagen en ontvoeringen die de LTTE tussen 2005 en 2009 heeft gepleegd, ten onrechte heeft aangemerkt als „terroristische daden", die de plaatsing van de LTTE op de EU-lijst van entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden, rechtvaardigden.

3. De Raad van State heeft verzocht om een prejudiciële beslissing en vraagt in wezen wat de definitie is van „terroristische daden" die is gebruikt bij de vaststelling van de uitvoeringsverordening van de Raad en of mogelijke incoherenties tussen de definitie in het Unierecht en in het volkenrecht (met name het stelsel van internationaal recht inzake de bestrijding van terrorisme en het internationaal humanitair recht) afbreuk kunnen doen aan de geldigheid van de betrokken uitvoeringsverordening. Hij vraagt voorts of A, B, C en D zich in het hoofdgeding kunnen beroepen op de ongeldigheid van deze uitvoeringsverordening, nu particulieren sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon een ruimere rechtstreekse toegang hebben tot de Unierechter.

Internationaal recht

Internationaal humanitair recht

4. Internationaal humanitair recht regelt het plegen van vijandigheden in internationale en niet-internationale gewapende conflicten. Het is met name bedoeld om bescherming te bieden aan de burgerbevolking in een conflictgebied door de gevolgen van de oorlog voor personen en goederen te beperken. [2]

5. Een groot deel van internationaal humanitair recht is te vinden in de vier verdragen van Genève [3] en de drie aanvullende protocollen daarbij. [4] Een van de fundamentele beginselen die in deze verdragen en aanvullende protocollen zijn vervat, is het onderscheid tussen burgerbevolking en militaire strijders, en tussen burgerdoelen en militaire doelen. Zij formuleren basisrechten van krijgsgevangenen (burger- en militair personeel); bescherming voor gewonden en zieken, en bescherming voor en rechten verleend aan burgers (niet-strijders) in en rondom een oorlogsgebied. De Europese Unie is bij geen van deze verdragen en de aanvullende protocollen daarbij partij. Alle lidstaten zijn wel partij daarbij.

6. Gemeenschappelijk artikel 2 van elk van de verdragen van Genève (betreffende de toepassing van de verdragen) luidt als volgt:

„Onverminderd de bepalingen welke reeds in tijd van vrede in werking moeten treden, is dit Verdrag van toepassing ingeval een oorlog is verklaard of bij ieder ander gewapend conflict dat ontstaat tussen twee of meer der Hoge Verdragsluitende Partijen, zelfs indien de oorlogstoestand door één der Partijen niet wordt erkend.

Het Verdrag is eveneens van toepassing in alle gevallen van gehele of gedeeltelijke bezetting van het grondgebied van een Hoge Verdragsluitende Partij, zelfs indien deze bezetting geen gewapende tegenstand ontmoet.

2 — Arrest van 30 januari 2014, Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, punt 23.

3 — Verdrag van Genève voor de verbetering van het lot der gewonden en zieken zich bevindende bij de strijdkrachten te velde van 12 augustus 1949 [*United Nations Treaties Series* (hierna: „U.N.T.S."), vol. 75, blz. 31; „eerste verdrag van Genève"]; Verdrag van Genève voor de verbetering van het lot der gewonden, zieken en schipbreukelingen van de strijdkrachten ter zee van 12 augustus 1949 (U.N.T.S., vol. 75, blz. 85; „tweede verdrag van Genève"); Verdrag van Genève voor de behandeling van krijgsgevangenen van 12 augustus 1949 (U.N.T.S., vol. 75, blz. 135; „derde verdrag van Genève"), en Verdrag van Genève betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd van 12 augustus 1949 (U.N.T.S., vol. 75, blz. 287; hierna: „vierde verdrag van Genève").

4 — Aanvullend Protocol van 8 juni 1977 bij de verdragen van Genève van 12 augustus 1949 betreffende de bescherming van de slachtoffers van internationale gewapende conflicten (protocol I) (U.N.T.S., vol. 1125, blz. 3; hierna: „protocol I"); Aanvullend Protocol van 8 juni 1977 bij de verdragen van Genève van 12 augustus 1949 betreffende de bescherming van de slachtoffers van niet-internationale gewapende conflicten (Protocol II) (U.N.T.S., vol. 1125, blz. 609; hierna: „protocol II"), en Aanvullend Protocol van 8 december 2005 bij de verdragen van Genève van 12 augustus 1949 betreffende de aanvaarding van een aanvullend onderscheidend embleem (Protocol III) (U.N.T.S., vol. 2404, blz. 261).

[…]”

7. In gemeenschappelijk artikel 3 in elk van de verdragen van Genève (betreffende conflicten die geen internationaal karakter dragen), waarin een regel van internationaal gewoonterecht is gecodificeerd, is evenwel bepaald [5]:

„In geval van een gewapend conflict op het grondgebied van één der hoge verdragsluitende partijen, hetwelk geen internationaal karakter draagt, is ieder der partijen bij het conflict gehouden ten minste de volgende bepalingen toe te passen:

1) Personen die niet rechtstreeks aan de vijandelijkheden deelnemen, met inbegrip van personeel van strijdkrachten dat de wapens heeft nedergelegd, en zij die buiten gevecht zijn gesteld door ziekte, verwonding, gevangenschap of enige andere oorzaak, moeten onder alle omstandigheden menslievend worden behandeld, zonder enig voor hen nadelig onderscheid, gegrond op ras, huidkleur, godsdienst of geloof, geslacht, geboorte of maatschappelijke welstand of enig ander soortgelijk criterium. Te dien einde zijn en blijven te allen tijde en overal ten aanzien van bovengenoemde personen verboden:

   a) aanslag op het leven en lichamelijke geweldpleging, in het bijzonder het doden op welke wijze ook, verminking, wrede behandeling en marteling;

   b) het nemen van gijzelaars;

[…]”

8. Artikel 1 („Algemene beginselen en toepassingsgebied”) van protocol I, dat betrekking heeft op de bescherming van de slachtoffers van internationale gewapende conflicten en dat eveneens internationaal gewoonterecht codificeert [6], bepaalt met name:

„[…]

3. Dit Protocol, dat een aanvulling vormt op de Verdragen van Genève […], is van toepassing in de situaties, bedoeld in [gemeenschappelijk artikel 2].

4. De situaties, bedoeld in het voorgaande lid, omvatten mede gewapende conflicten waarin volkeren vechten tegen koloniale overheersing en vreemde bezetting en tegen racistische regimes, in de uitoefening van hun recht op zelfbeschikking zoals neergelegd in het Handvest van de Verenigde Naties en in de Verklaring betreffende de beginselen van het volkenrecht inzake vriendschappelijke betrekkingen en samenwerking tussen de Staten overeenkomstig het Handvest van de Verenigde Naties.”

9. Artikel 51, lid 2, van protocol I bepaalt dat „daden van geweld of bedreiging met geweld, waarvan het belangrijkste oogmerk is de burgerbevolking angst aan te jagen, zijn verboden”.

10. Protocol II betreft de bescherming van slachtoffers van niet-internationale gewapende conflicten. De ICJ heeft nog geen standpunt ingenomen over de vraag of dat protocol regels van internationaal gewoonterecht codificeert.

5 — Zie bijvoorbeeld Internationaal Gerechtshof (International Court of Justice; hierna: „ICJ”), *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (*Nicaragua* v. *United States of America*), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, blz. 14, paragrafen 218 en 219; International Committee of the Red Cross (ICRC), Updated Commentary on the First Geneva Convention (2016), beschikbaar op https://www.icrc.org (hierna: „2016 ICRC Commentary”), Common Article 3, paragraaf 155; en ICJ, *Legality of the Threat of Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, blz. 226 (hierna: „ICJ, *Nuclear Weapons*”), paragrafen 78 en 79.

6 — De ICJ heeft geoordeeld dat de regels in protocol I, toen zij werden vastgesteld, louter reeds bestaand gewoonterecht tot uitdrukking brachten; zie ICJ, *Nuclear Weapons*, paragraaf 84.

11. Artikel 1 van protocol II („Materieel toepassingsgebied”) luidt als volgt:

„1. Dit Protocol, dat [gemeenschappelijk artikel 3] uitbreidt en aanvult, zonder wijziging aan te brengen in de omstandigheden waaronder [dit] thans [wordt] toegepast, is van toepassing op alle gewapende conflicten, waarop artikel 1 van [protocol I] niet van toepassing is, en die plaatsvinden op het grondgebied van een Hoge Verdragsluitende Partij tussen de strijdkrachten van die Partij en dissidente strijdkrachten of andere georganiseerde gewapende groepen die, staande onder een verantwoordelijk bevel, het grondgebied van die partij gedeeltelijk beheersen op een zodanige wijze dat zij in staat zijn aanhoudende en samenhangende militaire operaties uit te voeren en de bepalingen van dit Protocol toe te passen.

2. Dit Protocol is niet van toepassing op situaties van interne ongeregeldheden en spanningen, zoals rellen, op zichzelf staande en sporadisch voorkomende daden van geweld en andere handelingen van soortgelijke aard, die niet zijn te beschouwen als gewapende conflicten.”

12. Artikel 4 van protocol II („Fundamentele waarborgen”) bepaalt met name dat het nemen als gijzelaars van allen die niet rechtstreeks deelnemen of niet meer deelnemen aan de vijandelijkheden en daden van terrorisme jegens hen „te allen tijde en op iedere plaats” verboden zijn. [7]

13. Artikel 6 („Strafrechtelijke vervolgingen”) formuleert minimumwaarborgen die van toepassing zijn op de vervolging en de bestraffing van strafbare feiten, verband houdende met niet-internationale gewapende conflicten. Het vereist dat de aan de macht zijnde autoriteiten er bij het einde van de vijandelijkheden naar streven op de grootst mogelijke schaal amnestie te verlenen aan de personen die hebben deelgenomen aan het gewapende conflict of die van hun vrijheid zijn beroofd om redenen, verband houdende met het gewapende conflict, ongeacht of zij geïnterneerd zijn of gevangen worden gehouden. [8]

14. De tweede zin van artikel 13, lid 2, van protocol II verbiedt „daden van geweld of bedreiging met geweld, waarvan het belangrijkste oogmerk is de burgerbevolking angst aan te jagen”. Een aantal internationale strafgerechten hebben geoordeeld dat dit een regel van internationaal gewoonterecht is, waarvan schending tot individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid leidt. [9]

Internationaal recht inzake de strijd tegen terrorisme en het nemen van gijzelaars

Resolutie 1373 (2001)

15. Op 28 september 2001 heeft de VN-Veiligheidsraad resolutie 1373 (2001) [hierna: „resolutie 1373 (2001)”] [10] aangenomen, na de aanslagen die op 11 september van dat jaar hadden plaatsgevonden in de Verenigde Staten. Punt 1 vereist van alle staten dat zij:

„a) de financiering van terroristische daden voorkomen en bestrijden;

7 — Artikel 4, lid 1, juncto artikel 4, lid 2, onder c) en d), van protocol II.

8 — Artikel 6, lid 5, van protocol II.

9 — Zie International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia Appeals Chambers, *Prosecutor/Stanislav Galić*, vonnis, IT-98/29-A (30 november 2006), punten 86, 90 en 98 (dezelfde slotsom was bereikt met betrekking tot artikel 51, lid 2, van protocol I); Special Court for Sierra Leone Trial Chamber II, *Prosecutor/Brima et al.*, vonnis, SCSL-04-16-T (20 juni 2007), punten 662-666. Zie ook 2016 ICRC Commentary, Common Article 3, paragraaf 525.

10 — S/RES/1373 (2001).

b) strafbaar stellen het bewust, door hun burgers of op hun grondgebied, ter beschikking stellen, rechtstreeks of onrechtstreeks, of inzamelen, ongeacht met welk middel, van tegoeden die zijn bestemd om te worden gebruikt of vermoedelijk zullen worden gebruikt voor het plegen van terroristische daden;

[…]

d) hun burgers en alle op hun grondgebied verblijvende personen of entiteiten verbieden om tegoeden, financiële of economische middelen dan wel financiële of andere daarmee verband houdende diensten, rechtstreeks of onrechtstreeks, ter beschikking te stellen van personen die terroristische daden plegen of pogen te plegen, het plegen van deze daden vergemakkelijken of daaraan deelnemen, van entiteiten die eigendom zijn van, dan wel rechtstreeks of onrechtstreeks worden gecontroleerd door deze personen, of van personen en entiteiten die handelen namens of onder leiding staan van deze personen. […]”

16. Punt 3, onder d), roept de staten op om „zo spoedig mogelijk partij te worden van de desbetreffende internationale verdragen en protocollen tegen terrorisme, daaronder begrepen het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme van 9 december 1999[11]”.

Multilaterale en regionale antiterrorismeverdragen

17. De staten zijn het (nog) niet eens geworden over een omvattende, algemeen toepasselijke definitie van wat een terroristische daad vormt.[12]

18. Het internationale Verdrag ter bestrijding van terroristische bomaanslagen is ondertekend te New York op 15 december 1997.[13] Hoewel de Europese Unie zelf geen partij is, zijn al haar lidstaten dat wel. In de laatste overweging van de preambule van het Verdrag ter bestrijding van terroristische bomaanslagen wordt erop gewezen dat de handelingen van strijdkrachten van staten onderworpen zijn aan regels van internationaal recht die buiten het kader van dit verdrag vallen, en dat het feit dat bepaalde handelingen van het toepassingsgebied van dit verdrag worden uitgesloten, „niet betekent dat anderszins onwettige handelingen worden gebillijkt of gewettigd of dat vervolging op grond van ander recht wordt uitgesloten”.

19. Artikel 19, lid 2, bepaalt dat „de handelingen van strijdkrachten tijdens een gewapend conflict als gedefinieerd in en onderworpen aan het internationaal humanitair recht niet onder [het Verdrag ter bestrijding van terroristische bomaanslagen] [vallen], evenmin als de handelingen ondernomen door de strijdkrachten van een Staat bij de uitoefening van hun officiële taken, voor zover onderworpen aan andere bepalingen van internationaal recht”.

11 — Zie punt 20 hieronder.

12 — In het ad-hoccomité dat is ingesteld bij resolutie 51/210 van 17 december 1996 van de Algemene Vergadering wordt getracht te komen tot een Draft Comprehensive Convention on International Terrorism. Vooruitgang is echter traag, deels wegens de moeilijkheid om overeenstemming te bereiken over de definitie van „terrorisme” en over de vraag of daaronder ook activiteiten moeten vallen van strijdkrachten tijdens een gewapend conflict waarvoor de regels van internationaal humanitair recht gelden, en van nationale bevrijdingsbewegingen. Zie met name Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, Zesde Comité, Summary record of its meetings at the seventieth session, A/C.6/70/SR.1, 2, 3, 4, 5, 27 en 29.

13 — U.N.T.S., vol. 2149, blz. 256.

20. Het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme is ondertekend te New York op 9 december 1999.[14] Hoewel de Europese Unie zelf geen partij is, zijn al haar lidstaten dat wel. Artikel 2, lid 1, van het Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme luidt als volgt:

„Een persoon pleegt een strafbaar feit in de zin van dit Verdrag indien deze persoon met enig middel, rechtstreeks of onrechtstreeks, wederrechtelijk en opzettelijk fondsen verstrekt of vergaart met de bedoeling die te gebruiken of met de wetenschap dat die, geheel of gedeeltelijk, gebruikt zullen worden ter uitvoering van:

a) een gedraging/handeling die een strafbaar feit vormt binnen het toepassingsgebied van en als omschreven in een van de verdragen vermeld in de bijlage[[15]]; of

b) enige andere gedraging/handeling bedoeld om de dood van of ernstig lichamelijk letsel te veroorzaken bij een burger, of een ander persoon die niet actief deelneemt aan de vijandelijkheden in een situatie van gewapend conflict, wanneer het doel van die gedraging/handeling, door haar aard of context, is een bevolking te intimideren of een regering of internationale organisatie te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling."

21. Ingevolge artikel 8, lid 1, van het Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme moeten de staten die partij zijn passende maatregelen nemen, in overeenstemming met hun nationale rechtsbeginselen, voor het identificeren, opsporen en bevriezen of in beslag nemen van alle fondsen gebruikt of bestemd ten dienste van het plegen van de in artikel 2 omschreven strafbare feiten, alsmede de opbrengsten afkomstig van dergelijke strafbare feiten, ten behoeve van eventuele verbeurdverklaring.

22. Artikel 21 bepaalt dat „niets in dit Verdrag op enige wijze andere rechten, verplichtingen en verantwoordelijkheden aan[tast] van Staten en personen op grond van het internationaal recht, met name de doelstellingen van het Handvest van de Verenigde Naties, internationaal humanitair recht en andere relevante verdragen".

23. Het Internationaal Verdrag ter bestrijding van daden van nucleair terrorisme is aangenomen te New York op 13 april 2005.[16] Hoewel de Europese Unie zelf geen partij is, is de grote meerderheid van haar lidstaten dat wel.[17] Artikel 4, lid 2, van dit verdrag bepaalt dat de handelingen van strijdkrachten tijdens een gewapend conflict als gedefinieerd in en onderworpen aan het internationaal humanitair recht niet onder dit verdrag vallen, evenmin als de handelingen ondernomen door de strijdkrachten van een staat bij de uitoefening van hun officiële taken, voor zover onderworpen aan andere bepalingen van internationaal recht.

14 — U.N.T.S., vol. 2178, blz. 197.

15 — Die bijlage noemt onder meer het Internationaal Verdrag tegen het nemen van gijzelaars (zie verder punt 25 hieronder) (punt 4) en het Internationale Verdrag ter bestrijding van terroristische bomaanslagen (punt 9).

16 — U.N.T.S., vol. 2445, blz. 89.

17 — België, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

24. Tot de regionale verdragen behoren het recente Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme.[18] De Europese Unie heeft dit verdrag ondertekend, maar nog niet geratificeerd. Voorts hebben niet alle, doch wel een grote meerderheid van de lidstaten het ondertekend of geratificeerd.[19] In artikel 26, lid 5, van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme is bepaald:

„De handelingen van strijdkrachten tijdens een gewapend conflict als omschreven in en onderworpen aan het internationaal humanitaire recht vallen niet onder dit Verdrag en de activiteiten ontplooid door de strijdkrachten van een Partij bij de uitoefening van hun officiële taken, voor zover onderworpen aan andere bepalingen van het internationaal recht, vallen niet onder dit Verdrag."

Internationaal Verdrag tegen het nemen van gijzelaars

25. Het Internationaal Verdrag tegen het nemen van gijzelaars is door de Algemene Vergadering van de VN aangenomen op 17 december 1979.[20] Artikel 12 van dit verdrag bepaalt dat „voor zover de [verdragen van Genève en de protocollen daarbij] van toepassing zijn op een bepaalde gijzelingshandeling en voor zover de Staten die partij zijn bij [het Verdrag tegen het nemen van gijzelaars] krachtens deze Verdragen zijn gehouden degene die zich schuldig heeft gemaakt aan bedoelde gijzelingshandeling, te vervolgen of over te dragen, [het Verdrag tegen het nemen van gijzelaars] niet van toepassing [is] op een gijzelingshandeling die is gepleegd tijdens gewapende conflicten – als omschreven in de [verdragen van Genève en de protocollen daarbij] […]".

Unierecht

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

26. Artikel 263, vierde alinea, VWEU bepaalt dat „[i]edere natuurlijke of rechtspersoon […] onder de in de eerste en tweede alinea vastgestelde voorwaarden beroep [kan] instellen tegen handelingen die tot hem gericht zijn of die hem rechtstreeks en individueel raken, alsmede tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich brengen". De eerste alinea bepaalt nader welk type handelingen door het Hof kan worden getoetst. Daartoe behoren handelingen van de Raad. De tweede alinea vermeldt de toetsingsgronden waarvoor het Hof bevoegd is. Volgens de zesde alinea moet een beroep worden ingesteld „binnen twee maanden te rekenen, al naargelang van het geval, vanaf de dag van bekendmaking van de handeling, vanaf de dag van kennisgeving aan de verzoeker of, bij gebreke daarvan, vanaf de dag waarop de verzoeker van de handeling kennis heeft gekregen".

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

27. Artikel 47, eerste alinea, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"[21]) bepaalt dat „[e]enieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, […] recht [heeft] op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden".

18 — CETS nr. 196.

19 — De volgende 22 lidstaten zijn partij bij dit verdrag: Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje en Zweden.

20 — U.N.T.S., vol. 1316, blz. 205.

21 — PB 2012, C 326, blz. 391.

28. Artikel 48, lid 1, bepaalt dat „eenieder tegen wie een vervolging is ingesteld, […] voor onschuldig [wordt] gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan". Volgens artikel 48, lid 2, wordt „[a]an eenieder tegen wie een vervolging is ingesteld, […] de eerbiediging van de rechten van de verdediging gegarandeerd".

Gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB

29. Overweging 2 van Gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB[22] verwijst naar resolutie 1373 (2001), die vergaande strategieën bevat ter bestrijding van het terrorisme, en met name ter bestrijding van de financiering van het terrorisme. Volgens overweging 5 dient de Europese Unie aanvullende maatregelen te nemen om resolutie 1373 (2001) uit te voeren.

30. Artikel 1, lid 1, bepaalt dat „[d]it gemeenschappelijk standpunt overeenkomstig het bepaalde in de onderstaande artikelen van toepassing [is] op de in de bijlage vermelde personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden."

31. Artikel 1, lid 2, omschrijft „personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden" als:

— „personen die terroristische daden plegen of pogen te plegen, of daaraan deelnemen dan wel het plegen van deze daden vergemakkelijken;

— groepen en entiteiten die eigendom zijn van, dan wel rechtstreeks of onrechtstreeks door deze personen worden gecontroleerd; en personen, groepen en entiteiten die handelen namens of onder leiding van deze personen of entiteiten, met inbegrip van tegoeden verkregen uit of opgebracht door goederen die eigendom zijn van, dan wel rechtstreeks of onrechtstreeks gecontroleerd worden door deze personen en met hen verbonden personen, groepen en entiteiten."

32. Volgens artikel 1, lid 3, is een „terroristische daad":

„een opzettelijke handeling die naar aard of context een land of een organisatie ernstig kan schaden en die overeenkomstig het nationale recht als strafbaar feit is gedefinieerd, wanneer de daad gepleegd wordt met het doel:

i) een bevolking ernstig te intimideren, of

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

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

   a) aanslag op het leven van een persoon, met mogelijk een dodelijke afloop;

   b) ernstige schending van de fysieke integriteit van één persoon;

   c) ontvoering of gijzeling;

22 — Gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 27 december 2001 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme (PB 2001, L 344, blz. 93), zoals gewijzigd.

d) het veroorzaken van vergaande verwoesting van overheids- en openbare voorzieningen, vervoersystemen of infrastructurele voorzieningen, met inbegrip van informaticasystemen, een vast platform op het continentaal plat, openbare plaatsen of privéterreinen, met als mogelijk resultaat dat mensenlevens in gevaar worden gebracht of aanzienlijke economische schade wordt aangericht;

e) het kapen van vlieg- en vaartuigen, van andere middelen van personen- of goederenvervoer;

f) vervaardiging, bezit, verwerving, vervoer, levering of gebruik van vuurwapens, springstoffen, kernwapens, biologische en chemische wapens, alsook onderzoek en ontwikkeling met betrekking tot biologische en chemische wapens;

g) het laten ontsnappen van gevaarlijke stoffen of het veroorzaken van branden, overstromingen of ontploffingen, met als gevolg dat mensenlevens in gevaar worden gebracht;

h) het verstoren of onderbreken van de toevoer van water, stroom of andere essentiële natuurlijke hulpbronnen, met als gevolg dat mensenlevens in gevaar worden gebracht;

i) het dreigen met een van de onder a) tot en met h) genoemde gedragingen;

j) leiding geven aan een terroristische groepering;

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

[…]”

33. Volgens de artikelen 2 en 3 moest de (toenmalige) Europese Gemeenschap, handelend binnen de grenzen van de haar bij het (destijds geldende) Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap verleende bevoegdheden, „bevel geven tot bevriezing van de tegoeden, financiële activa of andere economische middelen van in de bijlage vermelde personen, groepen en entiteiten” en „ervoor zorgen dat tegoeden, financiële activa of andere economische middelen of financiële of andere daarmee verband houdende diensten niet rechtstreeks of onrechtstreeks ter beschikking worden gesteld van de in de bijlage vermelde personen, groepen en entiteiten”.

Verordening nr. 2580/2001 van de Raad

34. De overwegingen 3 en 4 van verordening (EG) nr. 2580/2001 van de Raad[23] verwijzen naar resolutie 1373 (2001). Overweging 5 vermeldt dat een optreden van de Gemeenschap nodig is om de aan het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid gerelateerde aspecten (hierna: „GBVB-aspecten”) van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 te implementeren. Volgens overweging 14 kan de in artikel 2, lid 3[24], bedoelde lijst zowel personen en entiteiten omvatten die enigerlei banden hebben met derde landen, als personen en entiteiten die anderszins vallen onder de GBVB-aspecten van gemeenschappelijk standpunt 2001/931.

23 — Verordening van de Raad van 27 december 2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme (PB 2001, L 344, blz. 70), zoals gewijzigd.

24 — Zie punt 38 hieronder.

35. Artikel 1, lid 2, omschrijft „bevriezing van tegoeden, andere financiële of economische middelen" als „het voorkomen van het op enigerlei wijze muteren, overmaken, corrigeren, gebruiken of omgaan met tegoeden met als gevolg wijzigingen van hun omvang, bedrag, locatie, eigenaar, bezit, onderscheidende kenmerken, bestemming, of verdere wijzigingen waardoor het gebruik van bedoelde middelen, inclusief het beheer van een beleggingsportefeuille, mogelijk zou worden gemaakt". Artikel 1, lid 4, bepaalt dat „terroristische daad" in verordening nr. 2580/2001 dezelfde betekenis heeft als in artikel 1, lid 3, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931.[25]

36. Artikel 2, lid 1, bepaalt dat, tenzij toegestaan uit hoofde van de artikelen 5 en 6[26]:

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

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

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

38. Artikel 2, lid 3, bepaalt dat de Raad de lijst vaststelt van personen, groepen en entiteiten waarop verordening nr. 2580/2001 van toepassing is (hierna: „in artikel 2, lid 3 bedoelde lijst"), en deze met eenparigheid van stemmen evalueert en wijzigt, overeenkomstig de bepalingen van artikel 1, leden 4 tot en met 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931. Het bepaalt dat de in artikel 2, lid 3, bedoelde lijst behelst:

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

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

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

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

39. Overeenkomstig artikel 9 „[bepaalt] elke lidstaat […] welke sancties worden opgelegd indien de bepalingen van de verordening worden overtreden" en „[moeten] deze sancties […] doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn".[27]

25 — Zie punt 32 hierboven.

26 — De artikelen 5 en 6 betreffen de storting van rente op deze bevroren rekeningen; specifieke machtigingen om bevroren rekeningen te gebruiken en betalingen uit die rekeningen te verrichten; specifieke machtigingen om bevroren tegoeden, andere financiële activa of andere economische middelen vrij te geven, om dergelijke activa en middelen beschikbaar te maken en om financiële diensten te verstrekken.

27 — Zie ook overweging 12.

Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad

40. Overweging 3 van kaderbesluit 2002/475/JBZ[28] wijst op het feit dat alle lidstaten of een aantal van hen partij zijn bij een aantal verdragen met betrekking tot terrorisme. Overweging 6 vermeldt dat de omschrijving van terroristische misdrijven door de lidstaten onderling zou moeten worden aangepast, met inbegrip van de omschrijving van strafbare feiten die verband houden met een terroristische groep. Volgens overweging 11 „[is] dit kaderbesluit […] niet van toepassing op handelingen van strijdkrachten tijdens een gewapend conflict als gedefinieerd in en onderworpen aan het internationaal humanitair recht, noch is het van toepassing op de handelingen ondernomen door de strijdkrachten van een staat bij de uitoefening van hun officiële taken, voor zover onderworpen aan andere bepalingen van internationaal recht”.[29]

41. Artikel 1, lid 1, luidt als volgt:

„1. Iedere lidstaat neemt de maatregelen die noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat de onder a) tot en met i) bedoelde opzettelijke gedragingen, die door hun aard of context een land of een internationale organisatie ernstig kunnen schaden en die overeenkomstig het nationale recht als strafbare feiten zijn gekwalificeerd, worden aangemerkt als terroristische misdrijven, indien de dader deze feiten pleegt met het oogmerk om:

— een bevolking ernstig vrees aan te jagen, of

— de overheid of een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling, dan wel

— de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen:

[de opzettelijke gedragingen genoemd in de punten a) tot en met i) zijn [inhoudelijk] identiek aan die welke zijn genoemd in de punten a) tot en met i) van artikel 1, lid 3, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931[30]].”

28 — Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding (PB 2002, L 164, blz. 3), zoals gewijzigd.

29 — Het was op aanbeveling van het Europees Parlement dat een overweging werd toegevoegd waarin onderscheid werd gemaakt tussen terroristische groepen en groepen in de Europese Unie die zich verzetten tegen totalitaire regimes en onderdrukking in derde landen of die een dergelijk verzet steunen. Het doel was te verzekeren dat laatstbedoelde groepen niet als terroristen werden omschreven maar dat tegelijkertijd niet werd voorkomen dat zij worden vervolgd en bestraft voor krachtens het nationale strafrecht strafbare feiten; zie Europees Parlement, Verslag over het voorstel van de Commissie voor een Kaderbesluit van de Raad inzake terrorismebestrijding [COM(2001) 521].

30 — Zie punt 32 hierboven.

Opneming van de LTTE op de in artikel 2, lid 3, bedoelde lijst

42. De LTTE werd voor het eerst op de lijst in de bijlage bij gemeenschappelijk standpunt 2001/231/GBVB geplaatst bij gemeenschappelijk standpunt 2006/380/GBVB van de Raad.[31] Op diezelfde dag werd deze organisatie bij besluit 2006/379/EG[32] opgenomen op de in artikel 2, lid 3, bedoelde lijst. De LTTE bleef daarop opgenomen als gevolg van een reeks besluiten en verordeningen, waarbij telkens de voorgaande werden ingetrokken en vervangen, en waartoe ook uitvoeringsverordening (EU) nr. 610/2010 van de Raad[33] behoort. De meest recente lijst staat in de bijlage bij uitvoeringsverordening (EU) 2015/2425 van de Raad[34].

Nederlands recht

43. Ingevolge artikel 2, lid 1, van de Sanctieregeling terrorisme 2007-II (hierna: „sanctieregeling 2007") kan de minister van Buitenlandse Zaken (hierna: „minister"), in overeenstemming met de minister van Justitie en de minister van Financiën, een aanwijzingsbesluit vaststellen ten aanzien van personen of groepen die naar zijn oordeel behoren tot de kring van personen of groepen waarop resolutie 1373 (2001) van toepassing is. Indien een dergelijk besluit wordt vastgesteld, worden alle middelen die toebehoren aan dergelijke personen of groepen, bevroren (artikel 2, lid 2). Het is verboden financiële diensten te verrichten voor of ten behoeve van hen (artikel 2, lid 3) of om aan hen rechtstreeks dan wel middellijk middelen ter beschikking te stellen (artikel 2, lid 4).

44. Volgens de verwijzende rechter strekt artikel 2 van de sanctieregeling 2007 tot uitvoering van resolutie 1373 (2001) maar verwijst het niet naar verordening nr. 2580/2001, gemeenschappelijk standpunt 2001/931 of enige handeling tot plaatsing van personen of groepen op de in artikel 2, lid 3, bedoelde lijst.

Feiten, procedure en prejudiciële vragen

45. A, B, C en D wonen in Nederland. Bij besluiten van 8 juni 2010 (hierna: „aanwijzingsbesluiten") heeft de minister hen aangewezen als natuurlijke personen op wie de sanctieregeling 2007 van toepassing is. Hun tegoeden werden derhalve bevroren. Bij besluiten van 25 november 2010, 8 december 2010 en 10 januari 2011 (hierna: „bestreden besluiten") heeft de minister de door A, B, C en D tegen de aanwijzingsbesluiten gemaakte bezwaren ongegrond verklaard. De bestreden besluiten waren gebaseerd op het feit dat A, B, C en D behoren tot een kring van personen waarnaar in resolutie 1373 (2001) wordt verwezen. De minister heeft daartoe de volgende omstandigheden in aanmerking genomen: (i) A, B, C en D hebben zich beziggehouden met het werven van fondsen voor de LTTE; (ii) de LTTE was op de in artikel 2, lid 3, bedoelde lijst geplaatst, en (iii) tegen A, B, C en D was strafvervolging ingesteld bij de rechtbank 's-Gravenhage (sector strafrecht) wegens, onder meer, vermeende overtreding door hen van artikel 2, leden 1 en 2, en artikel 3 van verordening nr. 2580/2001.

31 — Gemeenschappelijk standpunt van 29 mei 2006 inzake de actualisering van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en houdende intrekking van gemeenschappelijk standpunt 2006/231 (PB 2006, L 144, blz. 25).

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

33 — Uitvoeringsverordening van 12 juli 2010 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 en tot intrekking van uitvoeringsverordening (EU) nr. 1285/2009 (PB 2010, L 178, blz. 1). Zie artikel 1 en de vermelding onder punt 2.17 van die lijst in de bijlage.

34 — Uitvoeringsverordening van 21 december 2015 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 en tot intrekking van uitvoeringsverordening (EU) 2015/1325 (PB 2015, L 334, blz. 1).

46. In de vonnissen van 21 oktober 2011 kwam de rechtbank 's-Gravenhage met betrekking tot de veroordeling van drie van de vier betrokkenen wegens overtreding van verordening nr. 2580/2001 tot de slotsom dat B, C en D activiteiten (fondsenwerving) voor de LTTE hadden verricht, maar sprak deze rechtbank hen vrij van deelneming aan een terroristische groep. Deze rechtbank heeft daartoe overwogen dat de in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht opgenomen bepalingen betreffende terrorisme zijn vastgesteld ter uitvoering van kaderbesluit 2002/475 en dat het conflict tussen de regering van Sri Lanka en de LTTE een niet-internationaal gewapend conflict was in de zin van artikel 1 van protocol II.[35] Gelet op overweging 11 van kaderbesluit 2002/475 hielden de aan B, C en D ten laste gelegde feiten dus geen deelneming aan een terroristische groep in. De rechtbank 's-Gravenhage veroordeelde B, C en D evenwel voor overtreding van artikel 2, leden 1 en 2, en artikel 3 van verordening nr. 2580/2001. De rechtbank overwoog dat zij gebonden is aan het besluit van de Raad tot plaatsing van de LTTE op de in artikel 2, lid 3, bedoelde lijst. Zij wijst er voorts op dat bij het Gerecht geen beroep was ingesteld tegen de besluiten tot plaatsing van de LTTE op de in artikel 2, lid 3, bedoelde lijst die van toepassing waren gedurende de pleegperiode van de ten laste gelegde strafbare feiten. De rechtbank 's-Gravenhage is daarom uitgegaan van de geldigheid van die besluiten. Tegen die vonnissen is momenteel hoger beroep aanhangig bij het Gerechtshof Den Haag.

47. Intussen waren de beroepen van A, B, C en D tegen de bestreden besluiten door de rechtbank Zwolle-Lelystad (sector bestuursrecht), de rechtbank 's-Gravenhage (sector bestuursrecht) en de rechtbank Alkmaar (sector bestuursrecht) ongegrond verklaard. A, B, C en D hebben daarop bij de verwijzende rechter hoger beroep ingesteld tegen die uitspraken. Zij betwisten dat zij zich hebben beziggehouden met het werven van fondsen voor de LTTE. Zij stellen dat de rechtbank 's-Gravenhage (sector strafrecht) heeft geoordeeld dat de LTTE *geen* terroristische groep is, aangezien het conflict van de LTTE met de Sri Lankaanse regering een niet-internationaal gewapend conflict was.

48. Volgens de verwijzende rechter was de LTTE op de in artikel 2, lid 3, bedoelde lijst geplaatst wegens een reeks aanslagen en ontvoeringen in de periode tussen 2005 en 2009. De verwijzende rechter stelt verder dat deze daden in Sri Lanka lijken te hebben plaatsgevonden en derhalve verband lijken te houden met het conflict tussen de Sri Lankaanse regering en de LTTE. Volgens de verwijzende rechter had de minister redenen om aan te nemen dat A, B, C en D zich bezighielden met het werven van fondsen voor de LTTE. Hij heeft echter twijfels over de geldigheid van de plaatsing van de LTTE op de in artikel 2, lid 3, bedoelde lijst op het tijdstip van de besluiten van de minister van 25 november 2010, 8 december 2010 en van de twee besluiten van 10 januari 2011. Tevens is onzeker of A, B, C en D ontvankelijk zouden zijn geweest in een beroep bij het Gerecht tot nietigverklaring van uitvoeringsverordening nr. 610/2010.

49. Tegen die achtergrond heeft de verwijzende rechter het Hof verzocht om beantwoording van de volgende vragen:

„1) Zouden de appellanten in de onderhavige procedure, mede gelet op artikel 47 van het [Handvest], zonder twijfel ontvankelijk zijn geweest in een op eigen naam op grond van artikel 263 van het VWEU ingesteld beroep bij het Gerecht tot nietigverklaring van uitvoeringsverordening nr. 610/2010, voor zover daarbij de LTTE is geplaatst op [de in artikel 2, lid 3, bedoelde lijst]?

2)

a) Kunnen handelingen van strijdkrachten tijdens een gewapend conflict in de zin van het internationale humanitaire recht, mede gelet op punt 11 van de preambule van kaderbesluit 2002/475, terroristische misdrijven zijn in de zin van dat kaderbesluit?

35 — Zie punt 10 hierboven.

b) Kunnen handelingen van strijdkrachten tijdens een gewapend conflict in de zin van het internationale humanitaire recht, indien het antwoord op vraag 2a) bevestigend luidt, terroristische daden zijn in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en verordening nr. 2580/2001?

3) Zijn de handelingen die ten grondslag zijn gelegd aan uitvoeringsverordening nr. 610/2010, voor zover daarbij de LTTE op [de in artikel 2, lid 3, bedoelde lijst] is geplaatst, handelingen van strijdkrachten tijdens een gewapend conflict in de zin van het internationale humanitaire recht?

4) Is, mede gelet op het antwoord op vragen 1, 2, onder a) en b), en 3, uitvoeringsverordening nr. 610/2010, voor zover daarbij de LTTE op [de in artikel 2, lid 3, bedoelde lijst] is geplaatst, ongeldig?

5) Indien het antwoord op vraag 4 bevestigend luidt, geldt deze ongeldigheid dan ook voor de eerdere en latere besluiten van de Raad tot actualisering van [de in artikel 2, lid 3, bedoelde lijst], voor zover daarbij de LTTE op die lijst is geplaatst?"

50. A, B, C en D, de Nederlandse regering, de Spaanse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Raad en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Met uitzondering van de regering van het Verenigd Koninkrijk hebben deze partijen hun standpunt ook kenbaar gemaakt ter terechtzitting van 8 maart 2016.

Bespreking

Opmerkingen vooraf

51. In 2011 heeft de LTTE bij het Gerecht de plaatsing op de in artikel 2, lid 3, bedoelde lijst aangevochten, met name met het betoog dat verordening nr. 2580/2001 niet van toepassing is op situaties van gewapend conflict omdat die conflicten (en dus de in die context gepleegde daden) alleen door internationaal humanitair recht worden beheerst. Het Gerecht heeft die grief afgewezen [36], maar heeft een reeks uitvoeringsverordeningen die vergelijkbaar zijn met uitvoeringsverordening nr. 610/2010, op andere (procedurele) gronden nietig verklaard voor zover zij de LTTE betroffen. De hogere voorziening van de Raad tegen dat arrest [37] is niet gericht tegen de analyse die het Gerecht heeft gegeven van het begrip „terroristische daden" in de relevante Unieregeling. Die analyse betreft echter de hoofdvraag die hier door de verwijzende rechter is opgeworpen, namelijk of de beperkende maatregelen van de Unie tegen de LTTE verenigbaar zijn met het internationaal humanitair recht. Waar passend, zal ik dan ook daarnaar verwijzen.

52. Voorts zijn de maatregelen tot bevriezing van de tegoeden die in het hoofdgeding aan de orde zijn, gebaseerd op de sanctieregeling 2007, die strekt ter uitvoering van resolutie 1373 (2001). De sanctieregeling 2007 verwijst naar geen van de Unierechtelijke handelingen waarover in de vragen in het verzoek om een prejudiciële beslissing om uitsluitsel is verzocht. Evenmin zijn A, B, C en D zelf opgenomen in de in artikel 2, lid 3, bedoelde lijst. Zijn in die omstandigheden de vragen 2 tot en met 5 relevant in het hoofdgeding?

36 — Arrest van 16 oktober 2014, LTTE/Raad, T-208/11 en T-508/11, EU:T:2014:885, punt 83. De datum waarop de beroepen door de LTTE bij het Gerecht zijn ingesteld (respectievelijk op 11 april en 28 september 2011) ligt na die van de aanwijzingsbesluiten (8 juni 2010) en van de bestreden besluiten (25 november 2010, 8 december 2010 en 10 januari 2011).

37 — Raad/LTTE, C-599/14 P (aanhangig bij het Hof), waarin ik mijn conclusie heb genomen op 22 september 2016.

53. Volgens vaste rechtspraak kan het Hof weigeren uitspraak te doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechter, wanneer de gevraagde uitlegging van het Unierecht duidelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding. [38]

54. Ik zie echter geen reden om die rechtspraak hier toe te passen. Ten eerste staat vast dat de betrokken maatregelen tot bevriezing van tegoeden aan A, B, C en D waren opgelegd omdat zij fondsen wierven voor de LTTE, die op de in artikel 2, lid 3, bedoelde lijst staat. Zoals ik heb uiteengezet strekte die lijst ter uitvoering, in wat toen het Gemeenschapsrecht was, van de GBVB-aspecten van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, dat zelf strekte ter uitvoering van resolutie 1373 (2001). Ten tweede, zoals gesteld in de verwijzingsbeslissing, is het een van de argumenten bij de verwijzende rechter dat de LTTE niet kan worden aangemerkt als een terroristische groep en derhalve ten onrechte op de in artikel 2, lid 3, bedoelde lijst was geplaatst. De verwijzende rechter zet uiteen dat de betrokken maatregelen tot bevriezing van de tegoeden nietig zouden moeten worden verklaard indien dat argument slaagt, en dat A, B, C en D in dat geval recht zouden kunnen hebben op vergoeding voor alle tijdvakken waarin de LTTE was opgenomen in de in artikel 2, lid 3, bedoelde lijst. Dat volstaat mijns inziens voor de slotsom dat de vragen 2 tot en met 5 verband houden met het hoofdgeding.

55. Hoewel de verwijzende rechter de tweede vraag opsplitst in twee delen, verzoekt hij het Hof daarmee in wezen om een richtsnoer voor de volgende kwestie: omvatten „terroristische daden” in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en verordening nr. 2580/2001, gelet op overweging 11 van kaderbesluit 2002/475, eventueel handelingen van strijdkrachten gedurende perioden van gewapend conflict in de zin van het internationaal humanitair recht, zoals het conflict tussen de LTTE en de Sri Lankaanse regering? Bij de beantwoording van die vraag ga ik ervan uit dat dit conflict een niet-internationaal gewapend conflict is in de zin van het internationaal humanitair recht. [39] Dat betekent in het bijzonder dat het niet een situatie was van interne ongeregeldheden en spanningen, waarop noch gemeenschappelijk artikel 3 van de verdragen van Genève noch protocol II van toepassing is. Bij deze veronderstellingen baseer ik mij op de toelichting van de verwijzende rechter dat de minister en de rechtbank ’s-Gravenhage van oordeel waren dat het conflict een niet-internationaal gewapend conflict in de zin van artikel 1 van protocol II was. Dat is bovendien ook het standpunt van de Raad in de onderhavige procedure.

56. De derde en de vierde vraag betreffen de geldigheid van verordening nr. 610/2010. Aangenomen dat het antwoord op de tweede vraag (zoals samengevat in het vorige punt) ontkennend luidt, heeft de Raad dan de aanslagen en ontvoeringen die de LTTE tussen 2005 en 2009 heeft gepleegd, ten onrechte aangemerkt als „terroristische daden” die de plaatsing van die groep op de in artikel 2, lid 3, bedoelde lijst rechtvaardigden? En hoe ligt dit indien, integendeel, het antwoord op de in het vorige punt vermelde vraag bevestigend luidt? De vijfde vraag rijst alleen indien uitvoeringsverordening nr. 610/2010 ongeldig is.

57. De eerste vraag staat duidelijk los van de andere vragen en ik zal derhalve afzonderlijk daarop ingaan. Die vraag betreft de ontvankelijkheid en moet dus eerst worden behandeld.

38 — Zie, meest recentelijk, arrest van 8 juni 2016, Hünnebeck, C-479/14, EU:C:2016:412, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

39 — Anders zou de vraag hypothetisch van aard zijn.

Zou een rechtstreeks beroep van A, B, C en D tot nietigverklaring van verordening nr. 610/2010 zonder twijfel ontvankelijk zijn geweest (eerste vraag)?

58. A, B, C en D hebben niet bij het Gerecht rechtstreeks beroep krachtens artikel 263 VWEU ingesteld tot nietigverklaring van uitvoeringsverordening nr. 610/2010. In plaats daarvan voeren zij voor de Nederlandse rechterlijke instanties de ongeldigheid van die verordening aan. De verwijzende rechter vraagt of dat toelaatbaar is. Indien dat niet het geval is, hoeft niet te worden ingegaan op de vragen over de geldigheid van uitvoeringsverordening nr. 610/2010. [40]

59. De algemene regel in het Unierecht is dat in de context van een nationale procedure elke partij het recht heeft om de onwettigheid aan te voeren van de in Uniehandelingen vervatte bepalingen die als grondslag dienen voor een tegen hen aangevoerd besluit of handeling van nationaal recht, en om de nationale rechter ertoe te bewegen daarover prejudiciële vragen te stellen aan het Hof. [41] Ofschoon nationale gerechten tot de slotsom kunnen komen dat een Uniehandeling geldig is, kunnen zij deze niet ongeldig verklaren. [42]

60. Er is echter een uitzondering op deze algemene regel. In het arrest TWD heeft het Hof geoordeeld dat, indien een partij duidelijk het recht heeft om krachtens wat thans is artikel 263 VWEU beroep in te stellen om een Uniemaatregel rechtstreeks aan te vechten voor de Unierechter en de in dat artikel gestelde termijn heeft laten verstrijken, deze partij de geldigheid van die maatregel later niet „indirect" kan aanvechten door de wettigheid ervan in geding te brengen voor een nationale rechterlijke instantie, en aldus de kwestie voor het Hof te brengen bij wege van een prejudiciële verwijzing. [43] In het arrest Pringle oordeelde het Hof dat indien die partij *zonder enige twijfel* bevoegd *zou* zijn geweest krachtens artikel 263 VWEU, die uitzondering toepassing zal vinden. [44] Ik zal hiernaar verwijzen als de „TWD-uitzondering". Indien deze toepassing vindt en een partij geen rechtstreeks beroep heeft ingesteld binnen de voorgeschreven termijn, dan wordt de Uniehandeling definitief ten aanzien van deze persoon. Op deze wijze kunnen handelingen die rechtsgevolgen teweegbrengen niet onbeperkt in geding kunnen worden gebracht [45] en wordt de rechtszekerheid gewaarborgd [46].

61. De TWD-uitzondering was in het leven geroepen vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Destijds bepaalde artikel 230, vierde alinea, EG wanneer iemand procesbevoegdheid had om beroep in te stellen bij de Unierechter.

62. In deze context vestigt de verwijzende rechter de aandacht op het arrest van het Hof in de zaak E en F. [47] Die zaak betrof twee personen die de wettigheid hadden aangevochten van de plaatsing van een groep (waarvan zij stelden lid te zijn) op de in artikel 2, lid 3, bedoelde lijst. Onder toepassing van artikel 230, vierde alinea, EG en na onderzoek van de mogelijke toepassing van de TWD-uitzondering kwam het Hof tot de slotsom dat E en F *niet* zonder twijfel bevoegd waren om rechtstreeks beroep in te stellen omdat: (i) zij niet zelf op de in artikel 2, lid 3, bedoelde lijst stonden; (ii) in de verwijzingsbeslissing niet was vastgesteld dat hun positie binnen de groep hun de bevoegdheid verleende om die organisatie te vertegenwoordigen voor het Gerecht, en (iii) zij niet zonder enige

40 — Zie in dat verband arrest van 17 februari 2011, Bolton Alimentari, C-494/09 EU:C:2011:87, punt 21.

41 — Arrest van 27 november 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756 (hierna: „arrest Pringle"), punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

42 — Arrest van 22 oktober 1987, Foto-Frost, 314/85 EU:C:1987:452, punten 14 en 15. Zie tevens arresten van 10 januari 2006, IATA en ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, punten 27 en 30, en 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625 (hierna: „arrest Inuit I"), punt 95.

43 — Zie arrest van 9 maart 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90 (hierna: „arrest TWD"'), punten 17 en 18. Die zaak betrof een tot een lidstaat gerichte beschikking van de Commissie waarin uitdrukkelijk werd verwezen naar de begunstigde van de individuele steun (TWD); de lidstaat had de beschikking aan die begunstigde meegedeeld.

44 — Zie arrest Pringle, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

45 — Zie arrest van 15 februari 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

46 — Arrest TWD, punt 16.

47 — Arrest van 29 juni 2010, E en F, C-550/09, EU:C:2010:382 (hierna: „arrest E en F").

twijfel „rechtstreeks en individueel” door de plaatsing werden geraakt: plaatsing van de groep op die lijst had een algemene strekking en diende, samen met verordening nr. 2580/2001, ertoe om aan een onbepaald aantal personen een verplichting op te leggen om specifieke beperkende maatregelen na te leven. [48]

63. Hoewel het arrest in die zaak in juni 2010 is gewezen, had het echter betrekking op kwesties die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon waren gerezen. De verwijzende rechter is niet zeker of na de inwerkingtreding van dat Verdrag het arrest E en F nog steeds betekent dat A, B, C en D de ongeldigheid van uitvoeringsverordening nr. 610/2010 kunnen aanvoeren voor de Nederlandse rechterlijke instanties.

64. Volgens artikel 263, vierde alinea, VWEU kan een particulier nu beroep instellen tegen (i) een handeling die tot hem is gericht (hierna: „eerste tak”); (ii) een handeling die hem rechtstreeks en individueel raakt (hierna: „tweede tak”), en (iii) een regelgevingshandeling die hem rechtstreeks raakt en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt (hierna: „derde tak”).

65. De eerste twee takken van de vierde alinea van artikel 263 VWEU komen overeen met artikel 230, vierde alinea, EG. Het Hof heeft bevestigd dat de voorwaarden voor „rechtstreekse geraaktheid” en „individuele geraaktheid” in die bepaling dezelfde betekenis blijven houden als vóór het Verdrag van Lissabon. [49] De voorwaarde van „rechtstreekse geraaktheid” betekent dus dat de bestreden maatregel (i) rechtstreeks gevolgen heeft voor de rechtspositie van de persoon en (ii) aan degenen tot wie hij is gericht en die met de uitvoering ervan zijn belast, geen enkele beoordelingsvrijheid laat, omdat die uitvoering volstrekt automatisch verloopt en enkel uit de Unieregeling voortvloeit zonder toepassing van tussenliggende regels. [50] Aan de voorwaarde van individuele geraaktheid is slechts voldaan „indien [de bestreden handeling de verzoekers] raakt uit hoofde van bepaalde bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie die hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als een adressaat”. [51]

66. Met de verruiming van de toegang tot het Gerecht middels de toevoeging van de derde tak [52] beoogt het Verdrag van Lissabon effectieve rechterlijke bescherming te waarborgen van natuurlijke of rechtspersonen die, daar zij geen individueel belang hebben (en niettegenstaande het feit dat zij rechtstreeks worden geraakt door de betrokken handeling), anders alleen toetsing van de regelgevingshandeling die geen uitvoeringshandelingen met zich brengen, zouden kunnen verkrijgen door inbreuk te maken op de bepalingen ervan en dan in de procedure voor de nationale rechter aan te voeren dat die bepalingen onwettig waren. [53] De derde tak van artikel 263, vierde alinea, VWEU moet derhalve worden uitgelegd op een wijze die deze hogere mate van rechterlijke bescherming waarborgt. Het kan niet zo zijn dat personen *minder* bescherming genieten dan die welke zij vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon genoten.

67. Hoe moet de TWD-uitzondering dan worden opgevat nu de toegang tot de Unierechter is verruimd?

48 — Arrest E en F, punten 49-52 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

49 — Arrest Inuit I, punten 70 en 71.

50 — Zie onder meer arresten van 5 mei 1998, Glencore Grain/Commissie, C-404/96 P, EU:C:1998:196, punt 41; 29 juni 2004, Front national/Parlement, C-486/01 P, EU:C:2004:394, punt 34; 10 september 2009, Commissie/Ente per le Ville vesuviane en Ente per le Ville vesuviane/Commissie, C-445/07 P en C-455/07 P, EU:C:2009:529, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 17 september 2015, Confederazione Cooperative Italiane e.a./Anicav e.a., C-455/13 P, C-457/13 P en C-460/13 P, EU:C:2015:616, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

51 — Arrest van 28 april 2015, T & L Sugars en Sidul Açúcares/Commissie, C-456/13 P, EU:C:2015:284 (hierna: „arrest T & L Sugars”), punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

52 — Arrest Inuit I, punten 55-57; zie ook punten 70 en 71.

53 — Arrest T & L Sugars, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en arrest van 19 december 2013, Telefónica/Commissie, C-274/12 P, EU:C:2013:852 (hierna: „arrest Telefónica”), punt 27. Zie ook „*Final report of the discussion circle on the Court of Justice*”, CONV 636/03, punt 21.

68. In het arrest Pringle heeft het Hof bevestigd dat de TWD-uitzondering relevant bleef na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Het verwees naar bevoegdheid op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU zonder onderscheid te maken tussen de verschillende grondslagen voor die bevoegdheid.[54] Het Hof oordeelde dat „niet [blijkt] dat een door verzoeker in het hoofdgeding uit hoofde van artikel 263 VWEU tegen [een besluit tot wijziging van de Verdragen] ingesteld beroep tot nietigverklaring zonder enige twijfel ontvankelijk zou zijn geweest".[55] In de omstandigheden was dat een voor de hand liggende slotsom.

69. Mijns inziens is er geen reden om de TWD-uitzondering met betrekking tot de derde tak op een andere wijze uit te leggen dan de wijze waarop deze wordt toegepast op de eerste en de tweede tak, en evenmin om aan te nemen dat deze uitzondering niet van toepassing zou zijn op de derde tak.

70. De TWD-uitzondering heeft een zeer beperkte reikwijdte – als er ook maar enige twijfel bestaat over de ontvankelijkheid, vindt deze uitzondering *geen* toepassing. Of er in een bepaald geval „twijfel" bestaat, is een kwestie die in de praktijk zonder onnodige ingewikkeldheid moet kunnen worden opgelost, omdat een advocaat die een persoon vertegenwoordigt, in staat moet zijn om zijn cliënt met zekerheid te adviseren over de weg die hij met zijn aanvechting dient te volgen. Hij zal ook verlangen dat hij snel kan handelen omdat hij moet letten op de termijn van twee maanden om beroep in te stellen krachtens artikel 263 VWEU. Die kwesties dienen mijns inziens afhankelijk te zijn van de stand van de rechtspraak en de situatie van de betrokkene op het tijdstip waarop hij moet beslissen om rechtstreeks beroep in te stellen.

71. Indien de betrokkene aannemelijke redenen had om te twijfelen over de ontvankelijkheid van een rechtstreeks beroep, zal de TWD-uitzondering geen toepassing vinden – en dient het Hof het zekere voor het onzekere te nemen en toe te laten dat de geldigheid wordt aangevochten via de procedure van artikel 267 VWEU. Dat zal effectieve rechterlijke bescherming waarborgen zoals artikel 47 van het Handvest vereist.

72. Die slotsom snijdt ook hout vanuit het oogpunt van het beheersen van de hoeveelheid zaken: het is niet in het belang van de rechtsprekende instanties van de Unie om, door een te ruime toepassing van de TWD-uitzondering, een vloed van uit voorzorg ingestelde beroepen te stimuleren, die het Gerecht zal moeten afhandelen en waarschijnlijk op goede gronden niet-ontvankelijk zal moeten verklaren. Het verdient de voorkeur dat de nationale gerechten gevallen waarin de geldigheid wordt aangevochten en die op het eerste gezicht niet overtuigend voorkomen, uitfilteren.

73. Onder toepassing van deze redenering op het onderhavige geval, vraagt de verwijzende rechter zich af of een door A, B, C en D bij het Gerecht ingesteld beroep „zonder enige twijfel" ontvankelijk zou zijn geweest. Om de hierboven uiteengezette redenen is dat de correcte toe te passen toets. Anders gezegd, de beslissing van A, B, C en D om hun beroep bij de nationale rechter en niet bij de Unierechter in te stellen, zal gerechtvaardigd blijken te zijn geweest hetzij (i) indien duidelijk is dat zij niet bevoegd waren om beroep in te stellen krachtens artikel 263 VWEU, hetzij (ii) indien zij op goede gronden daarover twijfels hadden.

74. Er bestaat dus beslist geen twijfel over de vraag of A, B, C en D uitvoeringsverordening nr. 610/2010 hadden kunnen aanvechten op grond van de eerste of de tweede tak van artikel 263, vierde alinea, VWEU, en het lijkt duidelijk te zijn dat het Gerecht een dergelijk beroep niet-ontvankelijk zou hebben verklaard. Er was geen enkele Uniehandeling tot A, B, C en D gericht. Evenmin waren zij zonder twijfel „rechtsreeks en individueel geraakt" door de plaatsing op de lijst in

54 — Arrest Pringle, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie tevens arrest van 28 april 2016, Borealis Polyolefine e.a., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 en C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311, punten 46-49 (de redenering daarin suggereert dat het Hof de toepassing van de TWD-uitzondering impliciet heeft aanvaard met betrekking tot de derde tak).

55 — Arrest Pringle, punt 42. De vraag was of dat besluit was of had moeten worden vastgesteld volgens de vereenvoudigde herzieningsprocedure van artikel 48, lid 6, VEU.

uitvoeringsverordening nr. 610/2010. Indien een verzoeker een van deze twee voorwaarden niet vervult, kan hij de handeling niet aanvechten.[56] Niets in uitvoeringsverordening nr. 610/2010 maakt het mogelijk A, B, C en D te identificeren. Terwijl die verordening andere personen wel individueel zou kunnen betreffen[57], identificeert zij niet wie een lid is of op enige andere wijze banden heeft met de groepen en entiteiten die zijn genoemd in de bijlage daarbij. A, B, C en D zouden derhalve niet in staat zijn geweest aan te tonen dat zij „individueel" werden geraakt.

75. Wat de derde tak betreft, hadden A, B, C en D mijns inziens goede gronden voor twijfel over de ontvankelijkheid van een beroep tot nietigverklaring van uitvoeringsverordening nr. 610/2010 op basis van die tak („regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich brengen").

76. Uitvoeringsverordening nr. 610/2010 is een regelgevingshandeling, dat wil zeggen een handeling van algemene strekking anders dan wetgevingshandelingen[58] (wat duidt op: volgens een wetgevingsprocedure vastgestelde rechtshandelingen[59]). Zij was vastgesteld op grondslag van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001, dat bepaalt dat de in artikel 2, lid 3, bedoelde lijsten door de Raad, met eenparigheid van stemmen, worden vastgesteld, geëvalueerd en gewijzigd, overeenkomstig de bepalingen van artikel 1, leden 4, 5 en 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931. Die procedure is geen wetgevingsprocedure. Uitvoeringsverordening nr. 610/2010 is ten dele ook van toepassing op een onbepaalde groep natuurlijke en rechtspersonen[60]: als gevolg van de plaatsing van de LTTE op de lijst, moet iedereen de in artikel 2, leden 1, onder b), en 2, van verordening nr. 2580/2001 geformuleerde verboden naleven.[61] Dus ook al raakte zij de LTTE individueel, was zij duidelijk een handeling van algemene strekking ten aanzien van A, B, C en D.[62]

77. Duidelijk is dus dat uitvoeringsverordening nr. 610/2010 A, B, C en D raakte. Stond het buiten elke twijfel dat zij hen rechtstreeks raakte en geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebracht?

78. De theoretische basis van het begrip „rechtstreekse geraaktheid" ligt, althans gedeeltelijk, in het begrip „causaal verband". Er moet een rechtstreeks causaal verband bestaan tussen de handeling die wordt aangevochten en de gestelde schade die rechtvaardigt dat een beroepsweg wordt opengesteld.[63] De beleidsredenen die aan dat vereiste ten grondslag liggen zijn duidelijk: indien een aanvullende maatregel vereist is om volle werking te geven aan de handeling die wordt aangevochten, dan is het die maatregel die voor de gerechten moet worden aangevochten en niet de oorspronkelijke handeling zelf.

79. In punt 65 hierboven heb ik de toets uiteengezet in de vorm waarin het Hof deze in zijn meer recente rechtspraak heeft toegepast om te bepalen of er sprake was van rechtstreekse geraaktheid. Dat is echter niet de enige variant die in de rechtspraak is te vinden. In het arrest Les Verts heeft het Hof geoordeeld dat een maatregel die toets doorstond indien de betrokken maatregelen een volledige regeling vormden die op zich volstond „en geen enkele uitvoeringsbepaling behoef[de]".[64] Die variant

56 — Arrest Inuit I, punten 75 en 76.

57 — Zoals de personen en lichamen die zijn genoemd in de in artikel 2, lid 3, bedoelde lijst.

58 — Arrest Inuit I, punt 60.

59 — Artikel 289, lid 3, VWEU.

60 — Zie bijvoorbeeld arrest van 15 juni 1993, Abertal e.a./Commissie, C-213/91, EU:C:1993:238, punt 19.

61 — Zie punten 36 en 37 hierboven. Zie tevens arrest E en F, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

62 — Zie daartoe arresten van 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punten 241-244, en 23 april 2013, Gbagbo e.a./Raad (C-478/11 P–C-482/11 P, EU:C:2013:258, punt 56.

63 — Zie daartoe arrest van 11 juli 1984, Commune de Differdange e.a./Commissie, 222/83, EU:C:1984:266, punten 10-12.

64 — Arrest van 23 april 1986, Les Verts/Parlement, 294/83, EU:C:1986:166, punt 31.

is in een essentie vergelijkbare vorm opgenomen in de derde tak. Hoewel zou kunnen worden gesteld dat de opname van het woord „en" tautologisch is, is de bedoeling duidelijk. Om vast te stellen of een verzoeker in de situatie van A, B, C en D rechtstreeks wordt geraakt door een maatregel, moet worden bepaald of deze uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt.[65]

80. De verwijzende rechter merkt op dat het volgens hem moeilijk is om in het onderhavige geval in de recente rechtspraak van het Hof nauwkeurige aanwijzingen te vinden met betrekking tot de juiste betekenis en toepassing van het begrip „uitvoeringsmaatregelen". Hoewel in die rechtspraak inderdaad niet wordt getracht die uitdrukking in een definitie te vangen, kunnen er volgens mij niettemin twee elementen in worden gevonden die enig houvast kunnen bieden.

81. Ten eerste heeft het Hof in het arrest T & L Sugars geoordeeld dat – in een geval dat nationale maatregelen betrof die vereist waren ter uitvoering van twee uitvoeringsverordeningen van de Commissie – de precieze aard van die maatregelen niet van invloed was op hun hoedanigheid van „uitvoeringsmaatregelen". Het Hof vervolgde met de opmerking dat aan deze conclusie niet werd afgedaan door het vermeende automatische karakter ervan. De toets is veeleer of de Uniemaatregelen hun rechtsgevolgen ten aanzien van de verzoeker alleen teweegbrengen via de handelingen die worden vastgesteld door (in die zaak) de nationale autoriteiten: zo ja, dan vormen die handelingen uitvoeringsmaatregelen in de zin van de derde tak.[66]

82. Ten tweede heeft het Hof in het arrest Telefónica geoordeeld dat, teneinde te bepalen of een regelgevingshandeling dergelijke maatregelen met zich meebrengt, de kwestie moet worden beschouwd vanuit het gezichtspunt van de betrokkene. Het is niet relevant of de betrokken handeling uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt voor andere justitiabelen en er moet uitsluitend worden uitgegaan van het voorwerp van het beroep.[67]

83. De kwestie moet derhalve worden bepaald door uit te gaan van het gezichtspunt van alleen A, B, C en D, in de context van het voorwerp van hun beroep bij de nationale rechter, te weten uitvoeringsverordening nr. 610/2010 en, gegeven het duidelijke verband tussen de twee verordeningen, verordening nr. 2580/2001.

84. Indien het bovenstaande wordt toegepast op de situatie van A, B, C en D in het hoofdgeding, kan dan worden gesteld dat A, B, C en D „rechtstreeks werden geraakt door" verordening nr. 2580/2001 juncto uitvoeringsverordening nr. 610/2010? Zij werden vanzelfsprekend niet specifiek geraakt, omdat hun naam niet voorkomt op de in artikel 2, lid 3, bedoelde lijst.[68] Maar op zijn minst kan worden betoogd dat zij in die zin worden geraakt dat het gevolg van het feit dat een persoon op die lijst wordt geplaatst erin ligt dat niemand die aan het Unierecht is onderworpen ten behoeve van die persoon fondsen mag werven of ter beschikking stellen. Een dergelijke slotsom hoeft niet noodzakelijkerwijs onverenigbaar te zijn met de wetgeving of de rechtspraak. Op die basis zou kunnen worden betoogd dat zij uitvoeringsverordening nr. 610/2010 rechtstreeks bij het Gerecht hadden moeten aanvechten krachtens de derde tak van artikel 263, vierde alinea, VWEU. De moeilijkheid van een dergelijke benadering is dat (voor zover kan worden opgemaakt uit de feiten waarover het Hof beschikt) A, B, C en D zich er pas van bewust werden dat hun tegoeden op basis van de in artikel 2,

65 — Zie in dat verband arrest Telefónica, punten 27-29.

66 — Zie punten 40-42. Het betrokken mechanisme is uiteengezet in punt 3 van het arrest, waarin de punten 39-45 van het arrest van het Gerecht, dat het voorwerp van de hogere voorziening vormde, zijn overgenomen. T & L had betoogd dat de lidstaten enkel nog als „doorgeefluik" fungeerden (punt 18). De Commissie stelde dat de betrokken nationale maatregelen belangrijk en noodzakelijk waren (punt 24).

67 — Zie punten 30 en 31.

68 — Opmerking verdient in dit verband dat het Hof in het arrest T & L Sugars heeft geoordeeld dat aangezien rekwiranten niet specifiek behoorden tot de partijen waarop de betrokken wettelijke regeling van toepassing was (rekwiranten waren ondernemingen die rietsuiker raffineren en de wettelijke regeling bestreek suikerproducenten), die wettelijke regeling geen rechtstreekse gevolgen had voor hun rechtspositie en hen niet rechtstreeks raakte (zie punt 37).

lid 3, bedoelde lijst waren bevroren, toen zij in de aanwijzingsbesluiten van de minister werden opgenomen. Hun was tot dat tijdstip niets nadeligs overkomen en er was dus niets waartegen zij zouden hebben willen opkomen. Ik kan derhalve niet stellen dat zij „zonder enige twijfel" ontvankelijk zouden zijn geweest in een op basis daarvan ingesteld beroep bij het Gerecht.

85. Is er in plaats daarvan een argument – zoals de verwijzende rechter suggereert – dat, aangezien artikel 9 van verordening nr. 2580/2001 vereist dat de lidstaten bepalen welke sancties worden opgelegd indien de bepalingen van de verordening worden overtreden, dit betekent dat er inderdaad uitvoeringsmaatregelen nodig zijn? Indien dat het geval is, zou de situatie duidelijk zijn: van A, B, C en D zou niet kunnen worden verlangd dat zij beroep instellen bij het Gerecht. Er lijkt immers geen enkele grondslag te zijn waarop zij dat zouden kunnen doen. Een dergelijk argument zou de bewoordingen van de wetgeving weerspiegelen, doch – zoals althans valt te betogen – niet de in punt 82 hierboven aangehaalde rechtspraak, waaruit naar voren komt dat moet worden gekeken naar de specifieke omstandigheden van het geval en niet naar de algemene omstandigheden daaromheen. Het gaat hier niet om de sancties die A, B, C en D trachten aan te vechten in hun beroep voor de nationale rechter. Veeleer gaat het om hun opneming in een krachtens de sanctieregeling 2007 vastgesteld besluit. Nogmaals, ik kan niet stellen dat over deze kwestie geen twijfel bestaat.

86. Wat is dan de situatie met betrekking tot de sanctieregeling 2007 zelf? De verwijzende rechter merkt op dat artikel 2 van de sanctieregeling 2007 was vastgesteld om uitvoering te geven aan resolutie 1373 (2001) en niet verwijst naar verordening nr. 2580/2001, gemeenschappelijk standpunt 2001/931 of enig andere handeling waarbij personen of groepen op de in artikel 2, lid 3, bedoelde lijst worden geplaatst. Niettemin vervolgt de verwijzingsbeslissing met de opmerking dat de minister zijn aanwijzingsbesluiten ook expliciet heeft gebaseerd op de premisse dat de LTTE een terroristische groep is omdat deze is opgenomen op de in artikel 2, lid 3, bedoelde lijst, en op het feit dat tegen A, B, C en D strafrechtelijke vervolging was ingesteld met name omdat zij artikel 2, leden 1 en 2, en artikel 3 van verordening nr. 2580/2001 zouden hebben overtreden.[69] Kan louter op die basis worden gesteld dat de sanctieregeling 2007, en besluiten krachtens deze regeling, een uitvoeringsmaatregel zijn in de zin van artikel 263 VWEU? Neutraal gezegd, lijkt me ook hier dat de situatie onduidelijk is en, bijgevolg, niet zonder enige twijfel is.

87. Het grootste deel van de studie van het recht en veel van de toepassing ervan heeft te maken met zekerheid. Dat is het doel dat het recht beoogt te bereiken, omdat degenen die eraan zijn onderworpen duidelijkheid moeten hebben over wat hun rechten en verplichtingen zijn. Maar met het gebruik van de uitdrukking „zonder enige twijfel" in zijn rechtspraak heeft het Hof het feit erkend dat aan dit ideaal niet altijd kan worden voldaan. De TWD-uitzondering is, in het belang van de rechtszekerheid, juist (en uitsluitend) van toepassing in situaties waarin er geen twijfel *is* over de vraag of een door een specifieke particulier bij het Gerecht ingesteld beroep ontvankelijk zou zijn geweest. Mijns inziens is er hier geen sprake van een dergelijk geval. Daaruit volgt dat de TWD-uitzondering geen toepassing vindt.

88. Mijn slotsom ten aanzien van de eerste vraag luidt derhalve dat een rechtstreeks beroep van A, B, C en D waarbij de geldigheid van uitvoeringsverordening nr. 610/2010 wordt aangevochten, voor zover deze de LTTE betreft, niet zonder enige twijfel ontvankelijk zou zijn geweest. Daaruit volgt dat A, B, C en D het recht hadden om voor de nationale rechter de geldigheid van die verordening in geding te brengen en hem ertoe te bewegen een verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen krachtens artikel 267 VWEU.

69 — Zie punt 45 hierboven.

Uitlegging van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en verordening nr. 2580/2001 (tweede tot en met vijfde vraag)

Bevoegdheid van het Hof tot uitlegging van gemeenschappelijk standpunt 2001/931

89. Als eerste rijst de vraag of het Hof bevoegd is tot uitlegging van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, dat een GBVB-handeling is. In beginsel sluit artikel 24, lid 1, tweede alinea, VEU bevoegdheid van het Hof op dit gebied uit, met uitzondering van zijn bevoegdheid toezicht te houden op de naleving van artikel 40 VEU[70] en de wettigheid van bepaalde besluiten na te gaan, als bepaald in artikel 275, tweede alinea, VWEU. Artikel 275 VWEU bepaalt met name dat het Hof bevoegd is om „uitspraak te doen inzake beroepen die onder de in artikel 263, vierde alinea, [VWEU] bepaalde voorwaarden worden ingesteld betreffende het toezicht op de wettigheid van besluiten houdende beperkende maatregelen jegens natuurlijke personen of rechtspersonen, die door de Raad op grond van titel V, hoofdstuk 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie zijn vastgesteld", zoals de GBVB-maatregelen waarbij de LTTE is aangemerkt als een terroristische groep of organisatie.[71]

90. Dat bestrijkt op het eerste gezicht niet de uitlegging of de toetsing van de wettigheid van dergelijke handelingen in een prejudiciële procedure. Ik deel echter het standpunt dat advocaat-generaal Wathelet heeft ingenomen in zijn recente conclusie in de zaak Rosneft, dat in het volledige stelsel van rechtsmiddelen en procedures dat in het leven is geroepen om de rechterlijke toetsing van de wettigheid van Uniehandelingen te verzekeren, het toezicht op de wettigheid waarnaar artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste zin, verwijst, niet slechts beroepen tot nietigverklaring omvat, maar ook het systeem van prejudiciële verwijzing.[72] De rechtsorde van de Europese Unie, die berust op het beginsel van de rechtsstaat[73], moet, binnen de werkingssfeer van het Unierecht, toegang tot een doeltreffende voorziening in rechte verzekeren, zoals thans is gewaarborgd in artikel 47, eerste alinea, van het Handvest. Prejudiciële beslissingen in zaken waarin het gaat om de geldigheid, spelen in dit opzicht een essentiële rol voor personen die, zoals verzoekers in het hoofdgeding, nadelige gevolgen ondervinden van GBVB-maatregelen die niet individueel tot hen zijn gericht en waarvan zij in beginsel dus niet krachtens artikel 275, tweede alinea, VWEU nietigverklaring kunnen vorderen bij de Unierechter. Zoals advocaat-generaal Wathelet verder betoogt, impliceert de bevoegdheid van het Hof om in het kader van een prejudiciële verwijzing de wettigheid te toetsen van beperkende maatregelen tegen natuurlijke en rechtspersonen die zijn vastgesteld op grondslag van titel V, hoofdstuk 2, VEU, noodzakelijkerwijs ook de bevoegdheid om dergelijke handelingen uit te leggen.[74]

91. Wat de onderhavige procedure betreft, LTTE werd krachtens gemeenschappelijk standpunt 2001/931 pas aangemerkt als een terroristische groep of organisatie toen gemeenschappelijk standpunt 2006/380 in werking trad. Gemeenschappelijk standpunt 2006/380 heeft echter alleen de lijst van personen en entiteiten waarop de beperkende maatregelen van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 van toepassing zijn, bijgewerkt. Ik beschouw gemeenschappelijk standpunt 2001/931, zoals gewijzigd bij gemeenschappelijk standpunt 2006/380, derhalve als een besluit „houdende beperkende maatregelen jegens natuurlijke personen of rechtspersonen, die […] op grond van titel V, hoofdstuk 2, [VEU] zijn vastgesteld", in de zin van artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste zin, VEU en artikel 275, tweede alinea, VWEU. Bijgevolg is het Hof bevoegd om de tweede vraag te beantwoorden voor zover daarmee naast de uitlegging van verordening nr. 2580/2001 – wordt gevraagd om uitlegging van gemeenschappelijk standpunt 2001/931.

70 — Die bepaling, die ziet op de verhoudingen tussen het GBVB en andere Uniebevoegdheden, is niet relevant in de onderhavige zaak.

71 — Zie punt 42 van deze conclusie.

72 — Conclusie van advocaat-generaal Wathelet in de zaak Rosneft, C-72/15, EU:C:2016:381, punten 38 en 62-66.

73 — Artikel 21, lid 1, VEU.

74 — Conclusie van advocaat-generaal Wathelet in de zaak Rosneft, C-72/15, EU:C:2016:381, punten 73-76.

Begrip „terroristische daad” in gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en in verordening nr. 2580/2001

92. Het begrip „terroristische daad” in artikel 1 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en in artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 moet worden uitgelegd met inachtneming van de bewoordingen, het doel en de context van die bepalingen; ook de herkomst van deze term kan relevante gegevens voor de uitlegging ervan verschaffen. [75]

93. De LTTE is op de in artikel 2, lid 3, bedoelde lijst geplaatst op grond van het feit dat deze daden had gepleegd die zijn omschreven als „terroristische daden” in verordening nr. 2580/2001, die op haar beurt verwijst naar de definitie in artikel 1, lid 3, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931. [76] Niets in de bewoordingen van deze beide Uniemaatregelen suggereert dat dit begrip geen handelingen zou kunnen bestrijken die zijn gepleegd tijdens een gewapend conflict en die zijn onderworpen aan internationaal humanitair recht.

94. Ook de doelen van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en van verordening nr. 2580/2001 staven niet een dergelijke uitlegging. Met deze maatregelen wordt in essentie een doel van preventie nagestreefd: zij beogen terrorisme te bestrijden door daaraan de financiële middelen te ontnemen middels bevriezing van de tegoeden en economische middelen van personen of entiteiten die ervan worden verdacht betrokken te zijn bij terroristische activiteiten of daarmee verband houdende activiteiten. [77] Bescherming van deze doelen is even belangrijk wanneer daden gedurende een gewapend conflict worden gepleegd als in andere omstandigheden.

95. Lezing van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en van verordening nr. 2580/2001 op zich beschouwd, suggereert derhalve dat een ruime uitlegging van het begrip „terroristische daden” passend is. Moet een dergelijke uitlegging worden ingeperkt gelet op de wetgevings- en internationaalrechtelijke context waarin zij moeten worden uitgelegd?

Kaderbesluit 2002/475

96. De verwijzende rechter vraagt specifiek (in vraag 2, onder a)) of overweging 11 van kaderbesluit 2002/475 relevant is voor de uitlegging van het begrip „terroristische daad” in gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en in verordening nr. 2580/2001. Heeft het feit dat deze overweging handelingen van strijdkrachten tijdens een gewapend conflict bedoelt uit te sluiten van de werkingssfeer van het kaderbesluit [78] gevolgen voor de werkingssfeer van dat gemeenschappelijk standpunt en die verordening?

97. Ik denk het niet.

98. Kaderbesluit 2002/475 harmoniseert het strafrecht van de lidstaten en heeft tot doel dat de omschrijving van „terroristische misdrijven” door de lidstaten onderling wordt aangepast. [79] De werkingssfeer en de doelen ervan verschillen dus van die van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en verordening nr. 2580/2001, die preventieve maatregelen tegen terrorisme behelzen en er niet toe strekken nationale strafrechtelijke procedures te begeleiden of te steunen. [80] De bewoordingen zelf van overweging 11 (met name het zinsdeel „Dit kaderbesluit is niet van toepassing op”) maken duidelijk dat, zoals de Commissie stelt, het enige doel van die overweging erin bestaat duidelijk te maken dat kaderbesluit 2002/475 niet ziet op „handelingen” van strijdkrachten tijdens een gewapend conflict.

75 — Zie arresten Inuit I, punt 50, en Pringle, punt 135.

76 — Artikel 1, lid 4, van verordening nr. 2580/2001.

77 — Zie arrest van 15 november 2012, Al-Aqsa/Raad en Nederland/Al-Aqsa, C-539/10 P en C-550/10 P, EU:C:2012:711 (hierna: „arrest Al-Aqsa”), punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

78 — Zie punt 40 hierboven.

79 — Overweging 6 van kaderbesluit 2002/475; zie ook artikel 1, lid 1.

80 — Zie arrest Al-Aqsa, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

Overweging 11 van kaderbesluit 2002/475 verschaft derhalve geen leidraad voor de betekenis van „terroristische daad" in gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en in verordening nr. 2580/2001.[81] Deze opvatting is hoe dan ook in overeenstemming met de vaste rechtspraak dat een overweging in de considerans van een Uniehandeling juridisch niet bindend is en dus niet kan worden gebruikt om af te wijken van de bepalingen van die handeling of om deze bepalingen uit te leggen op een wijze die kennelijk in strijd is met de bewoordingen ervan.[82] Overweging 11 verwijst niet specifiek naar een bepaling in de artikelen van kaderbesluit 2002/475 en kan derhalve in geen geval van invloed zijn op de vraag hoe andere Uniehandelingen moeten worden uitgelegd.

Uitlegging in overeenstemming met internationaal recht

99. Evenwel dient nog te worden ingegaan op artikel 3, lid 5, VEU, waarin is bepaald dat de Europese Unie bijdraagt tot de strikte eerbiediging en de ontwikkeling van het internationaal recht. Wanneer de Unie een rechtshandeling vaststelt, is zij dus gehouden de regels van internationaal recht in acht te nemen, daaronder begrepen het internationaal gewoonterecht, dat de instellingen van de Europese Unie bindt.[83]

100. Voorts is het vaste rechtspraak dat de Unierechtelijke bepalingen zoveel mogelijk moeten worden uitgelegd tegen de achtergrond van het volkenrecht.[84] Hoewel het Hof dit vereiste voornamelijk heeft toegepast op overeenkomsten die formeel verbindend zijn voor de Unie[85], heeft dat vereiste een ruimere strekking. In het arrest Poulsen en Diva Navigation heeft het Hof geoordeeld „dat de bevoegdheden van de [Europese Unie] moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met het volkenrecht en dat [de bepaling van het Unierecht die in die zaak moest worden uitgelegd] dus moet worden uitgelegd, en zijn werkingssfeer moet worden afgebakend, met inachtneming van de relevante regels van het internationale [gewoonte]recht [van de zee]".[86] In het arrest Intertanko[87] ging het Hof nog een stap verder. Daarin oordeelde het dat het feit dat een internationaal verdrag alle lidstaten bindt maar niet de Unie „gevolgen [kan] hebben voor de uitlegging […] van de bepalingen van afgeleid recht", ook al worden bij dat verdrag geen door het volkenrecht erkende regels van gewoonterecht gecodificeerd, en dat het Hof bepalingen van afgeleid recht moet uitleggen met „inaanmerkingneming" van het betrokken verdrag.[88] Het Hof rechtvaardigde dit met „het gewoonterechtelijke beginsel van de goede trouw" en het – thans in artikel 4, lid 3, VEU vervatte – beginsel van loyale samenwerking. Het doel is zoveel mogelijk te voorkomen dat het Unierecht wordt uitgelegd op een wijze die het voor de lidstaten onmogelijk maakt om aan hun volkenrechtelijke verbintenissen te voldoen.

81 — Zie in dat verband arrest van 16 oktober 2014, LTTE/Raad, T-208/11 en T-508/11, EU:T:2014:885, punt 73. Zoals reeds gezegd, is de Raad niet opgekomen tegen dat punt (zie punt 51 hierboven).

82 — Zie bijvoorbeeld arrest van 11 april 2013, Della Rocca, C-290/12, EU:C:2013:235, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

83 — Zie in die zin arrest van 21 december 2011, Air Transport Association of America e.a., C-366/10, EU:C:2011:864, punt 101 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

84 — Zie bijvoorbeeld arrest van 15 maart 2012, SCF Consorzio Fonografici, C-135/10, EU:C:2012:140, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie tevens conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Diakite, C-285/12, EU:C:2013:500, punten 23 en 24.

85 — Zie bijvoorbeeld arresten van 10 september 1996, Commissie/Duitsland, C-61/94, EU:C:1996:313, punten 52-58, en 1 april 2004, Bellio F.lli, C-286/02, EU:C:2004:212, punt 33.

86 — Arrest van 24 november 1992, Poulsen en Diva Navigation, C-286/90, EU:C:1992:453, punt 9. Zie ook, bijvoorbeeld, arrest van 15 januari 2015, Evans, C-179/13, EU:C:2015:12, punt 35.

87 — Arrest van 3 juni 2008, The International Association of Independent Tanker Owners e.a., C-308/06, EU:C:2008:312.

88 — Punt 52.

101. Derhalve moet eerst worden onderzocht of gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en verordening nr. 2580/2001 kunnen worden uitgelegd op een wijze die in overeenstemming is met de relevante volkenrechtelijke bepalingen. Indien het antwoord bevestigend luidt, dan hoeft niet te worden nagegaan of die regels behoren tot de regels in het licht waarvan het Hof de wettigheid van een door de Unie-instellingen vastgestelde maatregel kan toetsen. [89]

102. Onderscheid moet worden gemaakt tussen, enerzijds, regels van internationaal humanitair recht en, anderzijds, regels van internationaal recht inzake antiterrorisme of het nemen van gijzelaars. Ik zal in deze conclusie alleen de bronnen van internationaal recht onderzoeken waarnaar in de verwijzingsbeslissing of in de opmerkingen van partijen is verwezen.

– Internationaal humanitair recht

103. Wat, ten eerste, het internationaal humanitair recht betreft, mag het Hof ervan uitgaan dat de verdragen van Genève en de protocollen daarbij relevant zijn, aangezien de LTTE en de Sri Lankaanse regering in de relevante periode in een gewapend conflict verwikkeld waren. Voorts zijn alle lidstaten partij bij die verdragen en protocollen. [90] Het Hof is derhalve verplicht daarmee rekening te houden bij de uitlegging van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en verordening nr. 2580/2001, ongeacht of die verdragen en protocollen al dan niet door het volkenrecht erkende regels van gewoonterecht codificeren. [91]

104. Het betoog van verzoekers in het hoofdgeding dat, aangezien de LTTE een niet-statelijke strijdkracht was in een niet-internationaal gewapend conflict in Sri Lanka, het internationaal humanitair recht uitsluit dat de aanslagen en ontvoeringen die zij tussen 2005 en 2009 pleegden, worden aangemerkt als „terroristische daden", wijs ik af. Ten eerste verbiedt gemeenschappelijk artikel 3 van de verdragen van Genève, dat specifiek ziet op niet-internationale conflicten, te allen tijde en overal, aanslag op het leven en lichamelijke geweldpleging, in het bijzonder het doden op welke wijze ook en het nemen van gijzelaars, wanneer deze worden gepleegd tegen „personen die niet rechtstreeks aan de vijandelijkheden deelnemen, met inbegrip van personeel van strijdkrachten dat de wapens heeft nedergelegd, en zij die buiten gevecht zijn gesteld door ziekte, verwonding, gevangenschap of enige andere oorzaak". [92] Die bepaling verbiedt duidelijk – zij het impliciet – daden van terrorisme die dergelijke gevolgen teweeg kunnen brengen. [93]

105. Artikel 4, lid 2, onder d), van protocol II is explicieter voor zover daarin is bepaald dat het deelnemers aan een niet-internationaal gewapend conflict te allen tijde en op iedere plaats verboden is daden van terrorisme te plegen tegen personen die niet rechtstreeks deelnemen of niet meer deelnemen aan de vijandelijkheden. [94] Volgens artikel 13, lid 2, van protocol II mogen zij evenmin daden van geweld plegen of bedreigingen met geweld uiten, waarvan het belangrijkste oogmerk is de burgerbevolking angst aan te jagen.

89 — De toetsing van de geldigheid van afgeleid Unierecht aan internationaal recht (hetzij internationale overeenkomsten hetzij regels van internationaal gewoonterecht) blijft uitzonderlijk daar daarvoor zeer strenge voorwaarden gelden. Met betrekking tot internationale overeenkomsten, zie meer recentelijk, arrest van 4 februari 2016, C & J Clark International, C-659/13 en C-34/14, EU:C:2016:74, punt 84. Betreffende regels van internationaal gewoonterecht, zie arrest van 21 december 2011, Air Transport Association of America e.a., C-366/10, EU:C:2011:864, punten 101, 102 en 107.

90 — Zie punt 4 hierboven.

91 — Zie punt 100 hierboven en aldaar aangehaalde rechtspraak.

92 — Gemeenschappelijk artikel 3, lid 1, onder a) en b). In het arrest van 27 juni 1986, Nicaragua tegen Verenigde Staten, heeft het Internationaal Gerechtshof geoordeeld dat de regels in gemeenschappelijk artikel 3 „een minimummaatstaf vormen, naast de meer specifieke regels die ook in internationale conflicten toepassing vinden en die „fundamentele humanitaire overwegingen" tot uitdrukking brengen (ICJ Reports, 1984, blz. 392, punt 218).

93 — Zie in dat verband Gasser, H.-P., „Acts of terror, ‚terrorism' and international humanitarian law", *International Review of the Red Cross*, 2002, blz. 560.

94 — Met betrekking tot internationale gewapende conflicten, zie artikel 51, lid 2, van protocol I en artikel 33, lid 1, van het vierde verdrag van Genève.

106. Protocol I is voornamelijk van toepassing op internationale gewapende conflicten [95] en lijkt derhalve niet onmiddellijk relevant voor de onderhavige zaak. Zelfs indien dat protocol van toepassing zou zijn op het conflict tussen de Sri Lankaanse regering en de LTTE [96], zou de slotsom echter niet anders luiden daar protocol I „daden van geweld of bedreiging met geweld, waarvan het belangrijkste oogmerk is de burgerbevolking angst aan te jagen" eveneens verbiedt. [97] Internationaal humanitair recht „verbiedt dus terreurdaden in zowel internationale als niet-internationale gewapende conflicten, ongeacht of zij worden gepleegd door statelijke dan wel niet-statelijke partijen in het conflict". [98]

107. Wat is de situatie met betrekking tot handelingen die gericht zijn tegen personen die actief deelnemen in een gewapend conflict of tegen militaire doelen en die de bevolking geen angst aanjagen? Combattanten in een internationaal gewapend conflict hebben het recht om rechtstreeks deel te nemen in vijandigheden en genieten derhalve immuniteit met betrekking tot hun handelingen als combattanten mits zij het internationaal humanitair recht eerbiedigen. Daarentegen genieten deelnemers aan een niet-internationaal gewapend conflict geen immuniteit, zelfs niet wanneer hun handelingen in overeenstemming zijn met gemeenschappelijk artikel 3 van de verdragen van Genève en artikel 4, lid 2, onder d), en artikel 13, lid 2, van protocol II. [99] Zo kan dus bijvoorbeeld een soldaat van een niet-statelijke strijdkracht die, zonder het internationaal humanitair recht te schenden, een vijandige, tot de regeringsstrijdkrachten behorende combattant doodt in een niet-internationaal conflict, worden berecht wegens moord. Dat vloeit voort uit de beginselen van soevereiniteit en non-interventie in binnenlandse aangelegenheden. [100] Dienovereenkomstig ontkomen deelnemers aan een niet-internationaal conflict niet aan repressieve of preventieve maatregelen die de staat in de gegeven omstandigheden passend kan achten [101], mits de staat bevoegdheid heeft om die maatregelen op te leggen en toepasselijke antiterrorismeverdragen en andere hem bindende regels van internationaal recht in acht neemt. [102]

108. Betoogd is dat de kwalificatie van handelingen van deelnemers aan een niet-internationaal gewapend conflict als „terroristisch" de stimulans voor hen om internationaal humanitair recht na te leven zou kunnen verzwakken omdat dergelijke deelnemers weinig reden zouden hebben om (met name) gemeenschappelijk artikel 3 van de verdragen van Genève en de artikel 4, lid 2, onder d), en artikel 13, lid 2, van protocol II te eerbiedigen indien die eerbiediging niet wordt beloond wat strafrechtelijke aansprakelijkheid betreft. [103]

95 — Zie artikel 1, lid 3, dat verwijst naar gemeenschappelijk artikel 2 van de verdragen van Genève.

96 — Dat zou het geval zijn indien het conflict een gewapend conflict vormde waarin „volkeren [vochten] tegen koloniale overheersing en vreemde bezetting en tegen racistische regimes, in de uitoefening van hun recht op zelfbeschikking" (artikel 1, lid 4, van protocol I).

97 — Artikel 51, lid 2, van protocol I.

98 — Pfanner, T., „Scope of Application, Perpetrators of Terror, and International Humanitarian Law", in: Fernández-Sánchez (red.), *International Legal Dimensions of Terrorism* (Martinus Nijhoff Publishers, 2009), blz. 289.

99 — Van de aan de macht zijnde autoriteiten wordt verlangd dat zij er bij het einde van de vijandelijkheden naar streven om aan die deelnemers aan het conflict op de grootst mogelijke schaal amnestie te verlenen (artikel 6, lid 5, van protocol II). „In non-international armed conflict, combatant and prisoner of war status are not provided for, because States are not willing to grant members of armed opposition groups immunity from prosecution under domestic law for taking up arms" (ICRC, „*The relevance of IHL in the context of terrorism*", www.icrc.org/eng/resources/documents/faq/terrorism-ihl-210705.htm, geraadpleegd op 4 juli 2016).

100 — Artikel 3, lid 1, van protocol II bepaalt dat „geen enkele bepaling van dit Protocol mag worden ingeroepen ter aantasting van de soevereiniteit van een Staat of de verantwoordelijkheid van de regering om met alle wettige middelen de rechtsorde in de Staat te handhaven of te herstellen, of de nationale eenheid en de territoriale integriteit van de Staat te verdedigen".

101 — Die maatregelen kunnen zien op handelingen die de staat aanmerkt als terrorisme, doch niet alleen dergelijke handelingen (het kan ook gaan om, bijvoorbeeld, hoogverraad of spionage).

102 — Zie ook 2016 ICRC Commentary, Common article 3, paragraaf 514, en punten 111-121 hieronder.

103 — Zie onder meer Pejic, J., „Terrorist Acts and Groups: A Role for International Law?", *British Yearbook of International Law*, 2004, blz. 75 en 76, en Sassóli, M., „Terrorism and War", *Journal of International Criminal Justice*, 2006, blz. 970. Zoals Sassóli opmerkt, „if every act committed against State forces is ‚terrorist', as some suggest, this weakens [international humanitarian law] and the willingness of armed groups to comply with IHL". See Sassóli, M., „The Role of Human Rights and International Humanitarian Law in New Types of Armed Conflicts", in: Ben-Naftali, O. (red.), *International Humanitarian law and International Human Rights Law* (Oxford, OUP 2011, blz. 37).

109. Het is juist dat de bij artikel 6, lid 5, van protocol II geboden bescherming relatief zwak is: die bepaling is opgesteld in zuiver programmatische bewoordingen [104] („[…] [er]naar streven op de grootst mogelijke schaal amnestie te verlenen […]") en biedt dus niet een immuniteit die vergelijkbaar is met de „combattantenimmuniteit" die toekomt aan degenen die het internationaal humanitair recht in acht nemen tijdens de vijandelijkheden. [105] Het feit dat het internationaal humanitair recht geen immuniteit oplegt kan de doeltreffendheid van dat recht ondermijnen en de handhavingskosten ervan vergroten. Deze (gestelde) verre van optimale toestand van het volkenrecht kan als zodanig evenwel het internationaal humanitair recht in de huidige stand ervan niet wijzigen. [106]

110. Hoe dan ook, zelfs gesteld dat het begrip „terroristische daad" een engere betekenis heeft in de context van een niet-internationaal gewapend conflict dan in vredestijd, hebben verzoekers in het hoofdgeding niet bewezen, en zelfs niet betoogd, dat de aanslagen en ontvoeringen, die de grond vormden voor plaatsing van de LTTE op de in artikel 2, lid 3, bedoelde lijst, geheel of ten dele geen schending van het internationaal humanitair recht vormden. In het bijzonder is niet gesuggereerd dat geen van die handelingen was gericht tegen de burgers of andere personen die niet actief deelnamen aan de vijandigheden tussen de LTTE en de Sri Lankaanse regering. Verzoekers in het hoofdgeding stellen veeleer dat, aangezien de LTTE betrokken was in een niet-internationaal gewapend conflict in de zin van het internationaal humanitair recht, de activiteiten ervan in geen geval als „terroristisch" konden worden aangemerkt. [107] Om de redenen die ik heb uiteengezet, moet die stelling worden afgewezen.

– Volkenrecht inzake de strijd tegen terrorisme en het nemen van gijzelaars

111. Met betrekking tot het volkenrecht inzake de strijd tegen terrorisme merk ik eerst op dat het Internationaal Verdrag ter bestrijding van daden van nucleair terrorisme, dat in de verwijzingsbeslissing is genoemd, niet duidelijk verband houdt met het hoofdgeding. Ik ga daarop hieronder dan ook niet in. Voorts is het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme niet bindend voor de Europese Unie. Evenmin hebben alle lidstaten dit geratificeerd. Dat verdrag maakt derhalve geen deel uit van de internationale regels die het Hof bij de uitlegging van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en verordening nr. 2580/2001 moeten leiden.

112. Gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en verordening nr. 2580/2001 geven uitvoering aan resolutie 1373 (2001). [108] Hoewel de Europese Unie zelf geen lid is van de Verenigde Naties, heeft het Hof geoordeeld dat „de [Europese Unie] […] bijzonder belang [moet] hechten aan het feit dat, wanneer de Veiligheidsraad resoluties vaststelt uit hoofde van hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties, hij hiermee overeenkomstig artikel 24 van dit Handvest zijn voornaamste taak als internationaal orgaan vervult, die erin bestaat op mondiaal niveau de vrede en de veiligheid te handhaven, welke taak in het kader van dit hoofdstuk VII de bevoegdheid omvat om te bepalen wat een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid vormt en om de noodzakelijke maatregelen

104 — Met die uitdrukking bedoel ik dat de bepaling enkel de doelstellingen formuleert en dus niet beoogt voor particulieren rechten of verplichtingen in het leven te roepen.

105 — De Diplomatieke Conferentie die protocol II heeft aangenomen, wees de voorstellen van het International Committee of the Red Cross (ICRC) van de hand om van gerechten te vereisen dat zij in geval van vervolging tegen deelnemers aan een niet-internationaal gewapend conflict, in de hoogst mogelijke mate rekening houden met het feit dat de verdachte de voorschriften van protocol II heeft nageleefd. Zie ICRC, Draft Additional Protocols to the Geneva Conventions van 12 augustus 1949, Commentary, Genève, 1973, blz. 141 (artikel 10, lid 5).

106 — Zie punt 107.

107 — Daarentegen zouden zij (in theorie) wel als oorlogsmisdaden kunnen worden aangemerkt. Verzoekers in het hoofdgeding hebben er beknopt ook twijfel over geuit dat de LTTE daadwerkelijk verantwoordelijk was voor die aanslagen en ontvoeringen. Zij hebben echter geen specifieke gegevens aangevoerd waarmee het standpunt van de Raad in twijfel zou kunnen worden getrokken.

108 — Zie punt 34 hierboven.

voor de handhaving of het herstel daarvan te nemen”.[109] Het Hof moet derhalve gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en verordening nr. 2580/2001 zoveel mogelijk uitleggen in overeenstemming met resolutie 1373 (2001). Die resolutie geeft echter geen definitie van „terroristische daad” en bakent evenmin de werkingssfeer ervan af in het licht van het internationaal humanitair recht.

113. Het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen is verbindend voor alle lidstaten. Gelet op de gegevens die de Raad ertoe hebben gebracht om de LTTE op de in artikel 2, lid 3, bedoelde lijst te plaatsen, die verwijzen naar „aanslagen” door de LTTE[110], kan dat verdrag ook relevant zijn in het hoofdgeding. Het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen moet derhalve in aanmerking worden genomen bij de uitlegging van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en verordening nr. 2580/2001.[111]

114. Het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen sluit „handelingen van strijdkrachten tijdens een gewapend conflict” uit van de werkingssfeer ervan. Die worden beheerst door het internationaal humanitair recht.[112] Dat betekent echter niet dat dergelijke handelingen niet kunnen worden aangemerkt als „terroristische daden” in de zin van het internationaal humanitair recht. Ik vind steun voor deze slotsom in de laatste overweging van de preambule van het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen, waarin duidelijk wordt gemaakt dat „het feit dat bepaalde handelingen van het toepassingsgebied van dit Verdrag worden uitgesloten, niet betekent dat anderszins onwettige handelingen worden gebillijkt of gewettigd of dat vervolging op grond van ander recht wordt uitgesloten”. Die overweging bevestigt de door de Raad op juiste wijze als aanvullend aangeduide aard van de hierboven onderzochte regels van het internationaal humanitair recht ten opzichte van bepaalde regels van het volkenrecht inzake de strijd tegen terrorisme.

115. Een vergelijkbare redenering gaat op voor het Verdrag tegen het nemen van gijzelaars, dat is casu eveneens relevant is.[113] Hoewel dat verdrag formeel niet verbindend is voor de Europese Unie, zijn alle lidstaten partij daarbij. Artikel 12 daarvan heeft louter tot doel de materiële werkingssfeer van het Verdrag tegen het nemen van gijzelaars te verduidelijken. Die bepaling heeft geen enkele invloed op het voorkomen en tegengaan van gijzelingen die plaatsvinden in gewapende conflicten en dus worden beheerst door het internationaal humanitair recht.[114] Ook hier lijken deze verschillende volkenrechtelijke normenstelsels elkaar aan te vullen.

116. Zoals de Commissie ter terechtzitting heeft bevestigd, valt voorts het optreden van de lidstaten krachtens gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en verordening nr. 2580/2001 in beginsel binnen de werkingssfeer van het Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme. Met die Uniehandelingen wordt immers beoogd internationaal terrorisme te bestrijden middels specifieke financiële maatregelen tegen personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden. Het Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme is bovendien verbindend voor alle lidstaten. Het Hof dient gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en verordening nr. 2580/2001 zoveel mogelijk uit te leggen op een wijze die niet het risico meebrengt dat alle lidstaten van de Unie inbreuk maken op hun uit dat verdrag voortvloeiende verplichtingen.

117. Niets in het Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme sluit evenwel uit dat handelingen van niet-statelijke strijdkrachten in niet-internationale conflicten worden aangemerkt als „terroristische daden”.

109 — Arrest van 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punt 294.

110 — Zie punt 48 hierboven.

111 — Zie punt 100 hierboven en aldaar aangehaalde rechtspraak.

112 — Artikel 19, lid 2.

113 — De LTTE is opgenomen op de Unielijst als gevolg van, onder meer, wat de Raad heeft aangeduid als „ontvoeringen” tussen 2005 en 2009; zie punt 48 hierboven. Voor deze analyse zie ik geen verschil van betekenis tussen die term en de term „gijzeling” als gebruikt in het Verdrag tegen het nemen van gijzelaars.

114 — Zie gemeenschappelijk artikel 3, lid 1, onder b), van de verdragen van Genève en artikel 4, lid 2, onder c), van protocol II.

118. Ten eerste, zoals het Gerecht heeft geoordeeld in het arrest van 16 oktober 2014, LTTE/Raad [115], voorziet artikel 2, lid 1, onder b), van het Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme uitdrukkelijk in de mogelijkheid dat „terroristische daden" in de zin van dit verdrag worden gepleegd in de context van een gewapend conflict, mits aan twee voorwaarden is voldaan: (i) de gedraging/handeling moet bedoeld zijn om de dood of ernstig lichamelijk letsel te veroorzaken en (ii) het doel van die gedraging/handeling moet er, door haar aard of context, in bestaan een bevolking te intimideren of een regering of internationale organisatie te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling. Bij het reguleren van de financiering van terroristische daden ingevolge het Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme kunnen de staten die partij zijn (of zelfs de Europese Unie) in de definitie van „terroristische daad" dus daden opnemen die gedurende een gewapend conflict zijn gepleegd.

119. Ten tweede, en hoe dan ook, maakt artikel 21 duidelijk dat het Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme de als gevolg van het internationaal humanitair recht op individuele personen rustende verplichtingen niet aantast. Tot die verplichtingen behoort het absolute verbod van de handelingen omschreven in gemeenschappelijk artikel 3, lid 1, onder a) en b), van de verdragen van Genève en in de artikel 4, lid 2, onder d), en artikel 13, lid 2, van protocol II.

120. Een uitlegging van het begrip „terroristische daad" in gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en verordening nr. 2580/2001 in die zin dat het ziet op daden die zijn gepleegd door niet-statelijke strijdkrachten in een niet-internationaal conflict, is bijgevolg net zo min onverenigbaar met de hierboven onderzochte handelingen van het volkenrecht inzake de bestrijding van terrorisme en het nemen van gijzelaars als die uitlegging dat is met de relevante regels van het internationaal humanitair recht.

121. Mijn slotsom als antwoord op de tweede vraag, onder b), luidt derhalve dat handelingen van strijdkrachten tijdens een niet-internationaal gewapend conflict waarop het internationaal humanitair recht van toepassing is, „terroristische daden" kunnen vormen in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en verordening nr. 2580/2001, uitgelegd in het licht van de relevante regels van het internationaal humanitair recht en het volkenrecht inzake de bestrijding van terrorisme en het nemen van gijzelaars.

122. Rekening gehouden met de argumenten die door verzoekers in het hoofdgeding voor het Hof zijn aangevoerd [116], ben ik tevens van mening dat op de derde en de vierde vraag moet worden geantwoord dat in de onderhavige prejudiciële procedure niet is gebleken van omstandigheden die afbreuk zouden kunnen doen aan de geldigheid van verordening nr. 610/2010 voor zover deze de LTTE betrof. Bijgevolg hoeft de vijfde vraag niet te worden beantwoord.

Conclusie

123. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Raad van State (Nederland) als volgt te beantwoorden:

„– De uitzondering die is vervat in de rechtspraak die is voortgekomen uit het arrest van 9 maart 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90) is van toepassing met betrekking tot de derde tak van artikel 263, vierde alinea, VWEU.

– Het staat niet buiten twijfel dat, zouden A, B, C en D bij het Gerecht de geldigheid hebben aangevochten van uitvoeringsverordening (EU) nr. 610/2010 van de Raad van 12 juli 2010 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening (EG) nr. 2580/2001 inzake specifieke beperkende

115 — T-208/11 en T-508/11, EU:T:2014:885, punt 64.

116 — Zie met name punt 110 van deze conclusie.

maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme, en tot intrekking van uitvoeringsverordening (EU) nr. 1285/2009, voor zover die verordening de Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) betrof, dit beroep ontvankelijk zou zijn geweest. Daaruit volgt dat A, B, C en D de ongeldigheid van die verordening mochten aanvoeren voor de nationale rechter en hem ertoe mochten bewegen een verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen krachtens artikel 267 VWEU.

– Handelingen van strijdkrachten tijdens een niet-internationaal gewapend conflict waarin het internationaal humanitair recht van toepassing is, kunnen „terroristische daden" vormen in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB van de Raad van 27 december 2001 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme, en van verordening nr. 2580/2001, uitgelegd in het licht van de relevante regels van het internationaal humanitair recht en het volkenrecht inzake de bestrijding van terrorisme en het nemen van gijzelaars.

– In de onderhavige prejudiciële procedure is niet gebleken van omstandigheden die afbreuk zouden kunnen doen aan de geldigheid van verordening nr. 610/2010 voor zover deze verordening de LTTE betrof."