Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

14. März 2017 *

„Vorlage zur Vorabentscheidung — Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) — Spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus — Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP — Rahmenbeschluss 2002/475/JI — Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 — Art. 2 Abs. 3 — Aufnahme der Organisation der ‚Befreiungstiger von Tamil Eelam (LTTE)' in die Liste der Personen, Vereinigungen und Körperschaften, die an terroristischen Handlungen beteiligt sind — Vorlagefrage nach der Gültigkeit dieser Aufnahme — Vereinbarkeit mit dem humanitären Völkerrecht — Begriff der terroristischen Handlung — Aktivitäten der Streitkräfte bei bewaffneten Konflikten"

In der Rechtssache C-158/14

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Raad van State (Staatsrat, Niederlande) mit Entscheidung vom 2. April 2014, beim Gerichtshof eingegangen am 4. April 2014, in dem Verfahren

A,

B,

C,

D

gegen

Minister van Buitenlandse Zaken

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, des Vizepräsidenten A. Tizzano, der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta, der Kammerpräsidenten M. Ilešič, L. Bay Larsen, E. Juhász und M. Vilaras sowie der Richter A. Rosas (Berichterstatter), A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, F. Biltgen und C. Lycourgos,

Generalanwältin: E. Sharpston,

Kanzler: M. Ferreira, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 8. März 2016,

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— von A und B, vertreten durch A. M. van Eik, A. Eikelboom und T. Buruma, advocaten,

— von C und D, vertreten durch H. Seton und X. B. Sijmons, advocaten,

— der niederländischen Regierung, vertreten durch K. Bulterman und J. Langer als Bevollmächtigte,

— der spanischen Regierung, vertreten durch M. A. Sampol Pucurull, L. Banciella Rodríguez-Miñón und J. García-Valdecasas Dorrego als Bevollmächtigte,

— der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch S. Brandon, L. Christie und V. Kaye als Bevollmächtigte im Beistand von M. Lester, Barrister,

— des Rates der Europäischen Union, vertreten durch F. Naert und G. Étienne als Bevollmächtigte,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch F. Castillo de la Torre, F. Ronkes Agerbeek und P. Van Nuffel als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 29. September 2016

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft zum einen die Auslegung von Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta), des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung (ABl. 2002, L 164, S. 3) in der durch den Rahmenbeschluss 2008/919/JI des Rates vom 28. November 2008 (ABl. 2008, L 330, S. 21) geänderten Fassung (im Folgenden: Rahmenbeschluss 2002/475), des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP des Rates vom 27. Dezember 2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (ABl. 2001, L 344, S. 93) und der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates vom 27. Dezember 2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (ABl. 2001, L 344, S. 70) und zum anderen die Gültigkeit der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 610/2010 des Rates vom 12. Juli 2010 zur Durchführung des Artikels 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2580/2001 und zur Aufhebung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1285/2009 (ABl. 2010, L 178, S. 1), soweit sie die Organisation der „Befreiungstiger von Tamil Eelam (LTTE)“ (oder, in englischer Sprache, die „Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)“, im Folgenden: Organisation der LTTE) auf der in Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2580/2001 genannten Liste von Vereinigungen und Körperschaften (im Folgenden: Liste betreffend das Einfrieren von Geldern) belässt.

2 Es ergeht im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten von A, B, C und D (im Folgenden zusammen: A u. a.) jeweils gegen den Minister van Buitenlandse Zaken (Außenminister, im Folgenden: Minister) über restriktive Maßnahmen, die gegen diese Personen nach der nationalen Gesetzgebung im Bereich der Verfolgung von Terrorakten verhängt wurden.

Rechtlicher Rahmen

Völkerrecht

Die Resolution 1373 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen

3 Nach den am 11. September 2001 in New York (Vereinigte Staaten), Washington (Vereinigte Staaten) und Pennsylvania (Vereinigte Staaten) verübten Terroranschlägen verabschiedete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen am 28. September 2001 die Resolution 1373 (2001).

4 In den Erwägungsgründen dieser Resolution bekräftigt der Sicherheitsrat u. a. die „Notwendigkeit, durch terroristische Handlungen verursachte Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit mit allen Mitteln im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen zu bekämpfen". Weiter heißt es darin, dass die Staaten „die internationale Zusammenarbeit durch zusätzliche Maßnahmen ergänzen müssen, um die Finanzierung und Vorbereitung terroristischer Handlungen in ihrem Hoheitsgebiet mit allen rechtlich zulässigen Mitteln zu verhüten und zu bekämpfen".

5 In Ziff. 1 der genannten Resolution beschließt der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen,

„… dass alle Staaten

a) die Finanzierung terroristischer Handlungen verhüten und bekämpfen werden;

b) die vorsätzliche Bereitstellung oder Sammlung von Geldern, gleichviel durch welche Mittel und ob mittelbar oder unmittelbar, durch ihre Staatsangehörigen oder in ihrem Hoheitsgebiet mit der Absicht oder in Kenntnis dessen, dass diese Gelder zur Ausführung terroristischer Handlungen verwendet werden, unter Strafe stellen werden;

…

d) ihren Staatsangehörigen oder allen Personen und Einrichtungen in ihrem Hoheitsgebiet untersagen werden, Gelder, finanzielle Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen oder Finanz- oder damit zusammenhängende Dienstleistungen unmittelbar oder mittelbar zum Nutzen von Personen zur Verfügung zu stellen, die terroristische Handlungen begehen, zu begehen versuchen, erleichtern oder sich daran beteiligen, oder zum Nutzen von Einrichtungen, die unmittelbar oder mittelbar im Eigentum oder unter der Kontrolle dieser Personen stehen oder zum Nutzen von Personen und Einrichtungen, die im Namen oder auf Anweisung dieser Personen handeln;

…"

Die vier Genfer Abkommen vom 12. August 1949 und ihre Zusatzprotokolle

6 Art. 2, der in den vier Genfer Abkommen vom 12. August 1949, d. h. dem Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde (*United Nations Treaty Series*, Bd. 75, S. 31, im Folgenden: erstes Genfer Abkommen), dem Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See (*United Nations Treaty Series*, Bd. 75, S. 85, im Folgenden: zweites Genfer Abkommen), dem Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen (*United Nations Treaty Series*, Bd. 75, S. 135,

im Folgenden: drittes Genfer Abkommen) und dem Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten (*United Nations Treaty Series*, Bd. 75, S. 287, im Folgenden: viertes Genfer Abkommen) (im Folgenden zusammen: vier Genfer Abkommen) jeweils gleich lautet, bestimmt:

„Außer den Bestimmungen, die bereits in Friedenszeiten durchzuführen sind, findet das vorliegende Abkommen Anwendung in allen Fällen eines erklärten Krieges oder eines anderen bewaffneten Konflikts, der zwischen zwei oder mehreren der Hohen Vertragsparteien entsteht, auch wenn der Kriegszustand von einer dieser Parteien nicht anerkannt wird.

Das Abkommen findet auch in allen Fällen vollständiger oder teilweiser Besetzung des Gebietes einer Hohen Vertragspartei Anwendung, selbst wenn diese Besetzung auf keinen bewaffneten Widerstand stößt.

…“

7 Nach Art. 33 des vierten Genfer Abkommens gilt:

„Keine geschützte Person darf wegen einer Tat bestraft werden, die sie nicht persönlich begangen hat. Kollektivstrafen sowie jede Maßnahme zur Einschüchterung oder Terrorisierung sind untersagt. …“

8 Die vier Genfer Abkommen waren Gegenstand mehrerer Zusatzprotokolle. Dabei handelt es sich um das Zusatzprotokoll zu den vier Genfer Abkommen über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) vom 8. Juni 1977 (*United Nations Treaty Series*, Bd. 1125, S. 3), das Zusatzprotokoll zu den vier Genfer Abkommen über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II) vom 8. Juni 1977 (*United Nations Treaty Series*, Bd. 1125, S. 609) und das Zusatzprotokoll zu den vier Genfer Abkommen über die Annahme eines zusätzlichen Schutzzeichens (Protokoll III) vom 8. Dezember 2005 (*United Nations Treaty Series*, Bd. 2404, S. 261) (im Folgenden zusammen: Zusatzprotokolle).

9 Art. 1 Abs. 3 und 4 des Protokolls I sieht vor:

„(3) Dieses Protokoll, das die [vier Genfer Abkommen] ergänzt, findet in Situationen Anwendung, die in dem diesen Abkommen gemeinsamen Artikel 2 bezeichnet sind.

(4) Zu den in Absatz 3 genannten Situationen gehören auch bewaffnete Konflikte, in denen Völker gegen Kolonialherrschaft und fremde Besetzung sowie gegen rassistische Regimes in Ausübung ihres Rechts auf Selbstbestimmung kämpfen, wie es in der Charta der Vereinten Nationen und in der Erklärung über Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt ist.“

10 Art. 51 Abs. 2 dieses Protokolls lautet wie folgt:

„Weder die Zivilbevölkerung als solche noch einzelne Zivilpersonen dürfen das Ziel von Angriffen sein. Die Anwendung oder Androhung von Gewalt mit dem hauptsächlichen Ziel, Schrecken unter der Zivilbevölkerung zu verbreiten, ist verboten.“

11 In Art. 1 des Protokolls II heißt es:

„(1) Dieses Protokoll, das den den [vier Genfer Abkommen] gemeinsamen Artikel 3 weiterentwickelt und ergänzt, ohne die bestehenden Voraussetzungen für seine Anwendung zu ändern, findet auf alle bewaffneten Konflikte Anwendung, die von Artikel 1 des [Protokolls I] nicht erfasst sind und die im Hoheitsgebiet einer Hohen Vertragspartei zwischen deren Streitkräften und abtrünnigen Streitkräften oder anderen organisierten bewaffneten Gruppen stattfinden, die unter einer verantwortlichen

Führung eine solche Kontrolle über einen Teil des Hoheitsgebiets der Hohen Vertragspartei ausüben, dass sie anhaltende, koordinierte Kampfhandlungen durchführen und dieses Protokoll anzuwenden vermögen.

(2) Dieses Protokoll findet nicht auf Fälle innerer Unruhen und Spannungen wie Tumulte, vereinzelt auftretende Gewalttaten und andere ähnliche Handlungen Anwendung, die nicht als bewaffnete Konflikte gelten."

12 In Art. 4 Abs. 1 und 2 dieses Protokolls heißt es:

„(1) Alle Personen, die nicht unmittelbar oder nicht mehr an Feindseligkeiten teilnehmen, haben, gleichviel ob ihnen die Freiheit entzogen ist oder nicht, Anspruch auf Achtung ihrer Person, ihrer Ehre, ihrer Überzeugungen und ihrer religiösen Gepflogenheiten. Sie werden unter allen Umständen mit Menschlichkeit und ohne jede nachteilige Unterscheidung behandelt. Es ist verboten, den Befehl zu erteilen, niemanden am Leben zu lassen.

(2) Unbeschadet der allgemeinen Gültigkeit der vorstehenden Bestimmungen sind und bleiben in Bezug auf die in Absatz 1 genannten Personen jederzeit und überall verboten

…

d) terroristische Handlungen;

…

h) die Androhung einer dieser Handlungen."

13 Art. 6 des Protokolls bestimmt:

„(1) Dieser Artikel findet auf die Verfolgung und Bestrafung solcher Straftaten Anwendung, die mit dem bewaffneten Konflikt im Zusammenhang stehen.

…

(5) Bei Beendigung der Feindseligkeiten bemühen sich die an der Macht befindlichen Stellen, denjenigen Personen eine möglichst weitgehende Amnestie zu gewähren, die am bewaffneten Konflikt teilgenommen haben oder denen aus Gründen im Zusammenhang mit dem Konflikt die Freiheit entzogen wurde, gleichviel ob sie interniert oder in Haft gehalten sind."

14 Art. 13 Abs. 2 des Protokolls lautet:

„Weder die Zivilbevölkerung als solche noch einzelne Zivilpersonen dürfen das Ziel von Angriffen sein. Die Anwendung oder Androhung von Gewalt mit dem hauptsächlichen Ziel, Schrecken unter der Zivilbevölkerung zu verbreiten, ist verboten."

15 Die Europäische Union ist weder Vertragspartei der vier Genfer Abkommen noch der Zusatzprotokolle. Dagegen sind alle Mitgliedstaaten jeweils Vertragsparteien.

Das Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge

16 Im letzten Erwägungsgrund des am 15. Dezember 1997 in New York unterzeichneten Internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge (*United Nations Treaty Series*, Bd. 2149, S. 256) heißt es:

„[U]nter Hinweis darauf, dass die Tätigkeiten der Streitkräfte der Staaten durch Regeln des Völkerrechts erfasst werden, die außerhalb des Rahmens dieses Übereinkommens liegen, und dass das Ausnehmen bestimmter Handlungen vom Geltungsbereich des Übereinkommens nicht bedeutet, dass ansonsten rechtswidrige Handlungen entschuldigt oder rechtmäßig werden oder dass die Verfolgung nach anderen Gesetzen verhindert wird …

…“

17 Art. 19 Abs. 2 des Übereinkommens sieht vor:

„Die Tätigkeiten von Streitkräften während eines bewaffneten Konflikts im Sinne des humanitären Völkerrechts, die von jenem Recht erfasst werden, sind von diesem Übereinkommen nicht erfasst; die Tätigkeiten, die Streitkräfte eines Staates in Erfüllung ihrer dienstlichen Pflichten ausüben, sind von diesem Übereinkommen ebenfalls nicht erfasst, soweit sie von anderen Regeln des Völkerrechts erfasst sind.“

18 Die Union ist keine Vertragspartei dieses Übereinkommens. Dagegen sind alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien.

Das Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus

19 Art. 2 Abs. 1 des am 9. Dezember 1999 in New York unterzeichneten Internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus (*United Nations Treaty Series*, Bd. 2178, S. 197) bestimmt:

„Eine Straftat im Sinne dieses Übereinkommens begeht, wer auf irgendeinem Wege unmittelbar oder mittelbar, widerrechtlich und vorsätzlich finanzielle Mittel bereitstellt oder sammelt in der Absicht oder in Kenntnis dessen, dass sie ganz oder teilweise verwendet werden, um

…

b) eine andere Handlung vorzunehmen, die den Tod oder eine schwere Körperverletzung einer Zivilperson oder einer anderen Person, die bei einem bewaffneten Konflikt nicht aktiv an den Feindseligkeiten teilnimmt, herbeiführen soll, wenn diese Handlung aufgrund ihres Wesens oder der Umstände darauf abzielt, die Bevölkerung einzuschüchtern oder eine Regierung oder internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen.“

20 Nach Art. 8 Abs. 1 dieses Übereinkommens treffen die Vertragsstaaten in Übereinstimmung mit ihren innerstaatlichen Rechtsgrundsätzen geeignete Maßnahmen zur Feststellung, Ermittlung und Sicherstellung oder Beschlagnahme jeglicher für die Begehung der in Art. 2 des Übereinkommens genannten Straftaten verwendeten oder bestimmten finanziellen Mittel sowie der durch diese Straftaten erlangten Erträge, um diese gegebenenfalls einzuziehen.

21 Art. 21 des Übereinkommens lautet:

„Dieses Übereinkommen berührt nicht die sonstigen Rechte, Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten, die sich für Staaten und Einzelpersonen aus dem Völkerrecht, insbesondere den Zielen der Charta der Vereinten Nationen, dem humanitären Völkerrecht und sonstigen einschlägigen Übereinkommen, ergeben."

22 Die Union ist keine Vertragspartei des Internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus. Dagegen sind alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien.

Das Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung nuklearterroristischer Handlungen

23 Art. 4 Abs. 2 des am 13. April 2005 in New York unterzeichneten Internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung nuklearterroristischer Handlungen (*United Nations Treaty Series*, Bd. 2445, S. 89) lautet:

„Die Tätigkeiten von Streitkräften während eines bewaffneten Konflikts im Sinne des humanitären Völkerrechts, die von jenem Recht erfasst werden, sind von diesem Übereinkommen nicht erfasst; die Tätigkeiten, die Streitkräfte eines Staates in Erfüllung ihrer dienstlichen Pflichten ausüben, sind von diesem Übereinkommen ebenfalls nicht erfasst, soweit sie von anderen Regeln des Völkerrechts erfasst sind."

24 Die Union ist keine Vertragspartei dieses Übereinkommens. Dagegen sind die allermeisten Mitgliedstaaten Vertragsparteien.

Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus

25 Art. 26 Abs. 5 des am 16. Mai 2005 in Warschau unterzeichneten Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (*Sammlung der Europaratsverträge* Nr. 196) lautet wie folgt:

„Die Tätigkeiten von Streitkräften während eines bewaffneten Konflikts im Sinne des humanitären Völkerrechts, die von jedem Recht erfasst werden, sind von diesem Übereinkommen nicht erfasst; die Tätigkeiten, die Streitkräfte einer Vertragspartei in Erfüllung ihrer dienstlichen Pflichten ausüben, sind von diesem Übereinkommen ebenfalls nicht erfasst, soweit sie von anderen Regeln des Völkerrechts erfasst sind."

26 Die Union hat dieses Übereinkommen gemäß dem Beschluss (EU) 2015/1913 des Rates vom 18. September 2015 über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (ABl. 2015, L 280, S. 22) hinsichtlich der Angelegenheiten unterzeichnet, die in die Zuständigkeit der Union fallen. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten hat es ebenfalls unterzeichnet und ratifiziert.

Unionsrecht

Gemeinsamer Standpunkt 2001/931

27 Wie sich aus seinen Erwägungsgründen ergibt, dient der Gemeinsame Standpunkt 2001/931 der Umsetzung der Resolution 1373 (2001) – durch Handlungen sowohl auf Unionsebene als auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten –, mit der der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen beschlossen hat, dass alle Staaten die Finanzierung von terroristischen Handlungen zu verhindern und zu bestrafen haben.

28 Art. 1 dieses Gemeinsamen Standpunkts bestimmt:

„(1) Dieser Gemeinsame Standpunkt gilt im Einklang mit den Bestimmungen der nachstehenden Artikel für die im Anhang aufgeführten Personen, Vereinigungen und Körperschaften, die an terroristischen Handlungen beteiligt sind.

(2) Im Sinne dieses Gemeinsamen Standpunkts bezeichnet der Ausdruck ‚Personen, Vereinigungen und Körperschaften, die an terroristischen Handlungen beteiligt sind'

— Personen, die terroristische Handlungen begehen, zu begehen versuchen oder sich an deren Begehung beteiligen oder diese erleichtern;

— Vereinigungen oder Körperschaften, die unmittelbar oder mittelbar Eigentum dieser Personen sind oder unter deren Kontrolle stehen; ferner Personen, Vereinigungen und Körperschaften, die im Namen oder auf Weisung dieser Personen, Vereinigungen und Körperschaften handeln, einschließlich der Gelder, die aus Vermögen stammen oder hervorgehen, das unmittelbar oder mittelbar Eigentum dieser Personen und mit ihnen assoziierter Personen, Vereinigungen und Körperschaften ist oder unter deren Kontrolle steht.

(3) Im Sinne dieses Gemeinsamen Standpunkts bezeichnet der Ausdruck ‚terroristische Handlung' eine der nachstehend aufgeführten vorsätzlichen Handlungen, die durch ihre Art oder durch ihren Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen kann und im innerstaatlichen Recht als Straftat definiert ist, wenn sie mit dem Ziel begangen wird,

i) die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern oder

ii) eine Regierung oder eine internationale Organisation unberechtigterweise zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder

iii) die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören:
   a) Anschläge auf das Leben einer Person, die zum Tode führen können;
   b) Anschläge auf die körperliche Unversehrtheit einer Person;
   c) Entführung oder Geiselnahme;
   d) weit reichende Zerstörungen an einer Regierungseinrichtung oder einer öffentlichen Einrichtung, einem Verkehrssystem, einer Infrastruktur einschließlich eines Informatiksystems, einer festen Plattform, die sich auf dem Festlandsockel befindet, einem allgemein zugänglichen Ort oder einem Privateigentum, die Menschenleben gefährden oder zu erheblichen wirtschaftlichen Verlusten führen können;
   e) Kapern von Luft- und Wasserfahrzeugen oder von anderen öffentlichen Verkehrsmitteln oder Güterverkehrsmitteln;
   f) Herstellung, Besitz, Erwerb, Beförderung oder Bereitstellung oder Verwendung von Schusswaffen, Sprengstoffen, Kernwaffen, biologischen und chemischen Waffen sowie die Forschung und Entwicklung in Bezug auf biologische und chemische Waffen;
   g) Freisetzung gefährlicher Stoffe oder Herbeiführen eines Brandes, einer Explosion oder einer Überschwemmung, wenn dadurch das Leben von Menschen in Gefahr gebracht wird;
   h) Manipulation oder Störung der Versorgung mit Wasser, Strom oder anderen lebenswichtigen natürlichen Ressourcen, wenn dadurch das Leben von Menschen in Gefahr gebracht wird;
   i) Drohung mit der Begehung einer der unter den Buchstaben a) bis h) genannten Straftaten;
   j) Anführen einer terroristischen Vereinigung;
   k) Beteiligung an den Aktivitäten einer terroristischen Vereinigung einschließlich durch Bereitstellung von Informationen oder materiellen Mitteln oder durch jegliche Art der Finanzierung ihrer Aktivitäten in dem Wissen, dass diese Beteiligung zu den kriminellen Aktivitäten der Gruppe beiträgt.

Im Sinne dieses Absatzes bezeichnet der Ausdruck ‚terroristische Vereinigung' einen auf längere Dauer angelegten organisierten Zusammenschluss von mehr als zwei Personen, die in Verabredung handeln, um terroristische Handlungen zu begehen. Der Ausdruck ‚organisierter Zusammenschluss' bezeichnet einen Zusammenschluss, der nicht zufällig zur unmittelbaren Begehung einer terroristischen Handlung gebildet wird und der nicht notwendigerweise förmlich festgelegte Rollen für seine Mitglieder, eine kontinuierliche Mitgliedschaft oder eine ausgeprägte Struktur hat.

(4) Die Liste im Anhang wird auf der Grundlage genauer Informationen bzw. der einschlägigen Akten erstellt, aus denen sich ergibt, dass eine zuständige Behörde – gestützt auf ernsthafte und schlüssige Beweise oder Indizien – gegenüber den betreffenden Personen, Vereinigungen oder Körperschaften einen Beschluss gefasst hat, bei dem es sich um die Aufnahme von Ermittlungen oder um Strafverfolgung wegen einer terroristischen Handlung oder des Versuchs, eine terroristische Handlung zu begehen, daran teilzunehmen oder sie zu erleichtern[,] oder um eine Verurteilung für derartige Handlungen handelt. …

…"

Verordnung Nr. 2580/2001

29 Nach Art. 1 Nr. 4 der Verordnung Nr. 2580/2001 gilt für die Zwecke dieser Verordnung die in Art. 1 Abs. 3 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 enthaltene Bestimmung des Begriffs „terroristische Handlung".

30 Art. 2 der Verordnung Nr. 2580/2001 bestimmt:

„(1) Sofern nicht eine Ausnahme nach Artikel 5 oder 6 vorliegt,

a) werden alle Gelder, andere finanzielle Vermögenswerte und wirtschaftliche Ressourcen, die einer in der Liste nach Artikel 2 Absatz 3 aufgeführten natürlichen oder juristischen Person, Vereinigung oder Körperschaft gehören oder in deren Eigentum stehen oder von ihr verwahrt werden, eingefroren;

…

(2) Sofern nicht eine Ausnahme nach Artikel 5 oder 6 vorliegt, ist die Erbringung von Finanzdienstleistungen für eine in der Liste nach Artikel 2 Absatz 3 aufgeführte natürliche oder juristische Person, Vereinigung oder Körperschaft oder zu ihren Gunsten untersagt.

(3) Der Rat erstellt, überprüft und ändert einstimmig und im Einklang mit Artikel 1 Absätze 4, 5 und 6 des Gemeinsamen Standpunkts [2001/931] die Liste der dieser Verordnung unterfallenden Personen, Vereinigungen oder Körperschaften. In dieser Liste sind aufgeführt:

i) natürliche Personen, die eine terroristische Handlung begehen oder zu begehen versuchen oder sich an deren Begehung beteiligen oder diese erleichtern;

ii) juristische Personen, Vereinigungen oder Körperschaften, die eine terroristische Handlung begehen oder zu begehen versuchen oder sich an deren Begehung beteiligen oder diese erleichtern;

…"

31 Nach Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2580/2001 ist die wissentliche und beabsichtigte Beteiligung an Maßnahmen untersagt, deren Ziel oder Folge direkt oder indirekt die Umgehung von Art. 2 dieser Verordnung ist.

32 Art. 9 der Verordnung Nr. 2580/2001 lautet wie folgt:

„Jeder Mitgliedstaat legt die Sanktionen fest, die bei Verstößen gegen die Bestimmungen dieser Verordnung zu verhängen sind. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein."

Rahmenbeschluss 2002/475

33 Wie sich aus seinen Erwägungsgründen 6 und 7 ergibt, hat der Rahmenbeschluss 2002/475 u. a. die Angleichung der Definition der terroristischen Straftaten in allen Mitgliedstaaten, die Bestimmung von Strafen und Sanktionen, die die Schwere dieser Straftaten widerspiegeln, und den Erlass von Vorschriften zur gerichtlichen Zuständigkeit zur Sicherstellung einer wirksamen Verfolgung terroristischer Straftaten zum Gegenstand.

34 Im elften Erwägungsgrund des Rahmenbeschlusses heißt es:

„Dieser Rahmenbeschluss gilt nicht für die Aktivitäten der Streitkräfte bei bewaffneten Konflikten im Sinne des humanitären Völkerrechts, die diesem Recht unterliegen, und die Aktivitäten der Streitkräfte eines Staates in Wahrnehmung ihres offiziellen Auftrags, soweit sie anderen Regeln des Völkerrechts unterliegen –

…"

35 Art. 1 („Terroristische Straftaten sowie Grundrechte und Rechtsgrundsätze") Abs. 1 des Rahmenbeschlusses bestimmt:

„Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die unter den Buchstaben a) bis i) aufgeführten, nach den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften als Straftaten definierten vorsätzlichen Handlungen, die durch die Art ihrer Begehung oder den jeweiligen Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen können, als terroristische Straftaten eingestuft werden, wenn sie mit dem Ziel begangen werden,

— die Bevölkerung auf schwer wiegende Weise einzuschüchtern oder

— öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder

— die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören:
  a) Angriffe auf das Leben einer Person, die zum Tode führen können;
  b) Angriffe auf die körperliche Unversehrtheit einer Person;
  c) Entführung oder Geiselnahme;
  d) schwer wiegende Zerstörungen an einer Regierungseinrichtung oder einer öffentlichen Einrichtung, einem Verkehrsmittel, einer Infrastruktur einschließlich eines Informatiksystems, einer festen Plattform, die sich auf dem Festlandsockel befindet, einem allgemein zugänglichen Ort oder einem Privateigentum, die Menschenleben gefährden oder zu erheblichen wirtschaftlichen Verlusten führen können;
  e) Kapern von Luft- und Wasserfahrzeugen oder von anderen öffentlichen Verkehrsmitteln oder Gütertransportmitteln;
  f) Herstellung, Besitz, Erwerb, Beförderung oder Bereitstellung oder Verwendung von Schusswaffen, Sprengstoffen, atomaren, biologischen und chemischen Waffen sowie die Forschung und Entwicklung im Zusammenhang mit biologischen und chemischen Waffen;

g) Freisetzung gefährlicher Stoffe oder Herbeiführen von Bränden, Überschwemmungen oder Explosionen, wenn dadurch das Leben von Menschen gefährdet wird;
h) Störung oder Unterbrechung der Versorgung mit Wasser, Strom oder anderen lebenswichtigen natürlichen Ressourcen, wenn dadurch das Leben von Menschen gefährdet wird;
i) Drohung, eine der in a) bis h) genannten Straftaten zu begehen."

36 Art. 2 („Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung") des Rahmenbeschlusses lautet wie folgt:

„(1) Im Sinne dieses Rahmenbeschlusses bezeichnet der Begriff ‚terroristische Vereinigung' einen auf längere Dauer angelegten organisierten Zusammenschluss von mehr als zwei Personen, die zusammenwirken, um terroristische Straftaten zu begehen. Der Begriff ‚organisierter Zusammenschluss' bezeichnet einen Zusammenschluss, der nicht nur zufällig zur unmittelbaren Begehung einer strafbaren Handlung gebildet wird und der nicht notwendigerweise förmlich festgelegte Rollen für seine Mitglieder, eine kontinuierliche Zusammensetzung oder eine ausgeprägte Struktur hat.

(2) Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, damit die nachstehenden vorsätzlichen Handlungen unter Strafe gestellt werden:

a) Anführen einer terroristischen Vereinigung,

b) Beteiligung an den Handlungen einer terroristischen Vereinigung einschließlich Bereitstellung von Informationen oder materiellen Mitteln oder durch jegliche Art der Finanzierung ihrer Tätigkeit mit dem Wissen, dass diese Beteiligung zu den strafbaren Handlungen der terroristischen Vereinigung beiträgt."

Beschlüsse 2001/927/EG und 2006/379/EG

37 Mit dem Beschluss 2001/927/EG des Rates vom 27. Dezember 2001 zur Aufstellung der Liste nach Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2580/2001 (ABl. 2001, L 344, S. 83) wurde eine erste Liste von Personen, Vereinigungen und Körperschaften erstellt, auf die die genannte Verordnung Anwendung findet.

38 Mit dem Beschluss 2006/379/EG vom 29. Mai 2006 zur Durchführung von Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2580/2001 und zur Aufhebung des Beschlusses 2005/930/EG (ABl. 2006, L 144, S. 21) nahm der Rat die Organisation der LTTE in diese Liste auf. In der Folge verblieb diese Organisation in Anwendung der aufeinanderfolgenden Beschlüsse und Durchführungsverordnungen, mit denen diese Liste durch eine neue ersetzt wurde und der vorherige Beschluss bzw. die vorherige Durchführungsverordnung aufgehoben wurden, auf der Liste. Die Organisation der LTTE stand somit auf der Liste betreffend das Einfrieren von Geldern im Anhang der Durchführungsverordnung Nr. 610/2010.

Niederländisches Recht

39 Nach Art. 2 Abs. 1 der Sanctieregeling terrorisme 2007-II (Ministerialerlass über Sanktionen auf dem Gebiet des Terrorismus 2007-II; im Folgenden: Ministerialerlass über Sanktionen von 2007) kann der Minister, wenn Personen oder Organisationen nach seiner Auffassung zum Kreis der in der Resolution 1373 (2001) genannten Personen oder Organisationen gehören, gegenüber diesen Personen oder Organisationen einen sogenannten Benennungsbescheid erlassen.

40 Nach Art. 2 Abs. 2 dieses Erlasses werden alle Ressourcen, die den von Art. 2 Abs. 1 erfassten Personen und Organisationen gehören, eingefroren.

41 Nach Art. 2 Abs. 3 des Erlasses ist es verboten, an von Art. 2 Abs. 1 erfasste Personen oder Organisationen bzw. zum Nutzen solcher Personen oder Organisationen Finanzdienstleistungen zu erbringen.

42 Nach Art. 2 Abs. 4 des Ministerialerlasses über Sanktionen von 2007 ist es untersagt, den von Art. 2 Abs. 1 des Erlasses erfassten Personen oder Organisationen unmittelbar oder mittelbar Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefragen

43 Aus den Angaben des vorlegenden Gerichts ergibt sich, dass der Minister am 8. Juni 2010 auf der Grundlage des Ministerialerlasses über Sanktionen von 2007 Benennungsbescheide gegen A u. a. (im Folgenden: Bescheide vom 8. Juni 2010) erließ, was zur Folge hatte, dass ihre jeweiligen finanziellen Ressourcen eingefroren wurden. Mit Bescheiden vom 10. Januar 2011, 8. Dezember 2010 und 25. November 2010 wies der Minister die von diesen Personen gegen die Bescheide vom 8. Juni 2010 eingelegten Rechtsbehelfe zurück. Er stützte diese Zurückweisungen auf den Umstand, dass A u. a. seiner Auffassung nach jeweils zum Kreis der von der Resolution 1373 (2001) erfassten Personen und Organisationen gehörten. Der Minister berücksichtigte ferner einen offiziellen Bericht des Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (Allgemeiner Nachrichten- und Sicherheitsdienst, Niederlande) vom 14. Oktober 2008, nach dem sie für die Organisation der LTTE Mittel beschafft haben sollen. Der Minister trug weiterhin der Aufnahme dieser Organisation in die Liste betreffend das Einfrieren von Geldern Rechnung. Er stützte sich außerdem auf den Umstand, dass die Staatsanwaltschaft gegen A u. a. Strafverfahren wegen Beteiligung an einer terroristischen Organisation im Sinne des niederländischen Strafgesetzbuchs und wegen einer zugunsten der Organisation der LTTE begangenen Zuwiderhandlung gegen Art. 2 Abs. 1 und 2 sowie Art. 3 der Verordnung Nr. 2580/2001 eingeleitet hatte.

44 Mit Urteilen vom 20. Dezember 2011, 18. Januar 2012 bzw. 30. August 2012 wiesen die Abteilungen für Verwaltungsrechtssachen der Rechtbank Zwolle-Lelystad (Bezirksgericht Zwolle-Lelystad, Niederlande), der Rechtbank 's-Gravenhage (Bezirksgericht Den Haag, Niederlande) und der Rechtbank Alkmaar (Bezirksgericht Alkmaar, Niederlande) die von A u. a. gegen die Bescheide des Ministers, mit denen dieser die Bescheide vom 8. Juni 2010 aufrechterhalten hatte, erhobenen Klagen ab. A u. a. legten gegen diese Urteile bei dem vorlegenden Gericht, dem Raad van State (Staatsrat, Niederlande) Rechtsmittel ein.

45 Im Rahmen dieser Rechtsmittel machen A u. a. insbesondere geltend, dass die Organisation der LTTE keine terroristische Organisation sei, da der Konflikt zwischen der sri-lankischen Regierung und dieser Organisation als ein bewaffneter Konflikt im Sinne des humanitären Völkerrechts anzusehen sei. Die Aufnahme der Organisation in die Liste betreffend das Einfrieren von Geldern sei folglich rechtswidrig.

46 Das vorlegende Gericht weist zunächst darauf hin, dass Art. 2 des Ministerialerlasses über Sanktionen von 2007 der Umsetzung der Resolution 1373 (2001) diene und dass diese Bestimmung weder auf die Verordnung Nr. 2580/2001 noch auf den Gemeinsamen Standpunkt 2001/931 verweise. Da der Minister seine Auffassung, nach der die Organisation der LTTE eine terroristische Organisation sei, ausdrücklich auf die Aufnahme dieser Organisation in die Liste betreffend das Einfrieren von Geldern gestützt habe, sei jedoch davon auszugehen, dass diese Aufnahme die Grundlage der Bescheide vom 8. Juni 2010 darstelle. Da sich der Gemeinsame Standpunkt 2001/931 und die Verordnung Nr. 2580/2001 auf die Resolution 1373 (2001) bezögen, sei der Minister nach dem in Art. 4 Abs. 3 EUV niedergelegten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit gehalten gewesen, die in diese Liste aufgenommenen Organisationen als terroristische Organisationen anzusehen. Allerdings könne die Rechtmäßigkeit der Rechtsakte des Rates der Europäischen Union, mit denen dieser die Organisation der LTTE auf der Liste betreffend das Einfrieren von Geldern, die zum Zeitpunkt des Erlasses der

Bescheide vom 8. Juni 2010 gegolten habe, belassen habe, sowie die Gültigkeit der nachfolgenden Rechtsakte, mit denen dieses Organ die Organisation der LTTE auf dieser Liste belassen habe, in Anbetracht der von A u. a. vorgebrachten Argumente in Zweifel gezogen werden.

47 In Anbetracht der Urteile vom 9. März 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), und vom 15. Februar 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), möchte das vorlegende Gericht weiterhin wissen, ob A u. a. das Recht zuzusprechen ist, vor ihm den Einwand der Rechtswidrigkeit dieser Rechtsakte zu erheben, da diese Personen nicht die Nichtigerklärung dieser Maßnahmen vor den Unionsgerichten beantragt hätten. A u. a. befinden sich nach Ansicht dieses Gerichts in einer ähnlichen tatsächlichen Situation wie die Personen, denen in der Rechtssache, in der das Urteil vom 29. Juni 2010, E und F (C-550/09, EU:C:2010:382), ergangen ist, vorgeworfen wurde, Mitglieder der Devrimci Halk Kurtulus Partisi-Cephesi (DHKP-C) zu sein. In jenem Urteil habe der Gerichtshof entschieden, dass diese Personen nicht unbestreitbar berechtigt gewesen seien, auf der Grundlage von Art. 230 EG im Wege der Nichtigkeitsklage gegen die Aufnahme der DHKP-C in die in Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2580/2001 genannte Liste vorzugehen. Fraglich sei, ob die in jenem Urteil gefundene Lösung unter der Geltung von Art. 263 AEUV übertragbar sei, da diese Bestimmung die Möglichkeiten für den Einzelnen, Rechtsakte der Union anzufechten, erweitert habe. Das vorlegende Gericht weist u. a. darauf hin, dass dann, wenn im Hinblick auf Art. 263 AEUV davon auszugehen sei, dass Personen, die sich in einer Situation wie A u. a. befänden, vor den nationalen Gerichten nicht den Einwand der Rechtswidrigkeit der Aufnahme einer Organisation in die Liste erheben könnten, jeder, der befürchte, eine nationale Behörde werde gegen ihn wegen einer tatsächlichen oder vermeintlichen Beteiligung an einer in die in Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2580/2001 genannte Liste betreffend das Einfrieren von Geldern aufgenommenen Organisation Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus festsetzen, vorsorglich gegen die Aufnahme dieser Organisation in diese Liste Klage erheben müsste. Eine solche Situation verstieße jedoch nach Auffassung des vorlegenden Gerichts gegen das Recht, sich nicht selbst belasten zu müssen.

48 Für den Fall, dass der Gerichtshof entscheiden sollte, dass eine von A u. a. gegen die Durchführungsverordnung Nr. 610/2010 erhobene Nichtigkeitsklage nicht ohne jeden Zweifel zulässig wäre, wirft das vorlegende Gericht schließlich die Frage nach der Gültigkeit der Aufnahme der Organisation der LTTE in die Liste betreffend das Einfrieren von Geldern auf. Erstens sei es, ungeachtet des Wortlauts des elften Erwägungsgrundes des Rahmenbeschlusses 2002/475, nicht ausgeschlossen, dass Aktivitäten der Streitkräfte bei bewaffneten Konflikten im Sinne des humanitären Völkerrechts als terroristische Straftaten anzusehen seien. In Anbetracht des Wertungsspielraums, den die Definition der „terroristischen Straftat“ im Sinne von Art. 1 Abs. 1 dieses Rahmenbeschlusses lasse, sei es indessen gestattet, bei der Feststellung, ob die Aktivitäten der Organisation der LTTE als „terroristische Straftaten“ einzustufen seien, den Umstand zu berücksichtigen, dass sie als Streitkraft in einem bewaffneten Konflikt gehandelt habe.

49 Zweitens weist dieses Gericht darauf hin, dass weder der Gemeinsame Standpunkt 2001/931 noch die Verordnung Nr. 2580/2001 klarstellten, ob der Umstand, dass die darin genannten Handlungen oder Straftaten von Streitkräften bei bewaffneten Konflikten im Sinne des humanitären Völkerrechts begangen worden seien, zu beachten sei. Es geht jedoch in Anbetracht der Entsprechung zwischen der Definition der „terroristischen Handlung“ in Art. 1 Abs. 3 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 und der Definition der „terroristischen Straftat“ in Art. 1 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses 2002/475 davon aus, dass Aktivitäten der Streitkräfte bei bewaffneten Konflikten, wenn sie vom Begriff der „terroristischen Straftat“ im Sinne dieses Rahmenbeschlusses nicht erfasst sein sollten, auch keine „terroristischen Handlungen“ im Sinne des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 und der Verordnung Nr. 2580/2001 darstellen könnten.

50 Drittens stellt das vorlegende Gericht unter Bezugnahme auf die vier Genfer Abkommen von 1949 und die Zusatzprotokolle, Art. 19 Abs. 2 des Internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge, Art. 4 Abs. 2 des Internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung nuklearterroristischer Handlungen, Art. 26 Abs. 5 des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung

des Terrorismus und Art. 12 des Internationalen Übereinkommens gegen Geiselnahme fest, dass diese internationalen Übereinkünfte im Bereich des Terrorismus die Aktivitäten der Streitkräfte bei bewaffneten Konflikten aus ihrem jeweiligen Anwendungsbereich ausschlössen, was dafür sprechen dürfte, dass international Einvernehmen darüber bestehe, dass die Aktivitäten der Streitkräfte bei bewaffneten Konflikten im Sinne des humanitären Völkerrechts nicht als terroristische Aktivitäten anzusehen seien. Das vorlegende Gericht bezieht sich allerdings auch auf Art. 2 Abs. 1 Buchst. b des Internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, Art. 33 des vierten Genfer Abkommens sowie auf Art. 4 Abs. 2 Buchst. d des Protokolls II und weist darauf hin, dass solche Aktivitäten nach diesen Übereinkünften nicht als terroristische Aktivitäten anzusehen seien, soweit sie sich nicht gegen Zivilpersonen oder andere Personen richteten, die nicht unmittelbar an den Feindseligkeiten teilnähmen.

51 Viertens stellt das vorlegende Gericht fest, dass der Rat die Aufnahme der Organisation der LTTE in die Liste betreffend das Einfrieren von Geldern mit dem Hinweis auf eine Reihe von Anschlägen begründet habe, die die Organisation der LTTE in der Zeit vom 12. August 2005 bis zum 12. April 2009 in Sri Lanka begangen haben solle und die daher im Zusammenhang mit dem Konflikt zwischen der sri-lankischen Regierung und dieser Organisation stünden. Es erläutert des Weiteren, der Minister habe in einem offiziellen Bericht von August 2009 anhand der in Art. 1 des Protokolls II genannten Kriterien die Auffassung vertreten, dass dieser Konflikt bis zum 18. Mai 2009 ein nicht internationaler bewaffneter Konflikt gewesen sei. Außerdem habe der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen den Konflikt bis Juli 2009 als „bewaffneten Konflikt“ eingestuft. Schließlich betont das vorlegende Gericht die Bedeutung, die die Feststellung, ob dem bewaffneten Konflikt ein nicht internationaler Charakter im Sinne des humanitären Völkerrechts zukomme, seinem Dafürhalten nach habe.

52 Unter diesen Umständen hat der Raad van State (Staatsrat) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Wären A u. a. – u. a. aufgrund von Art. 47 der Charta – ohne Zweifel befugt gewesen, im eigenen Namen nach Art. 263 AEUV vor dem Gericht Klage auf Nichtigerklärung der Durchführungsverordnung Nr. 610/2010 zu erheben, soweit die Organisation der LTTE durch diese Verordnung in die Liste betreffend das Einfrieren von Geldern aufgenommen worden ist?

2. a) Können Aktivitäten der Streitkräfte bei bewaffneten Konflikten im Sinne des humanitären Völkerrechts – auch unter Berücksichtigung des elften Erwägungsgrundes des Rahmenbeschlusses 2002/475 – „terroristische Straftaten“ im Sinne dieses Rahmenbeschlusses sein?
   b) Sofern Frage 2a bejaht wird: Können Aktivitäten der Streitkräfte bei bewaffneten Konflikten im Sinne des humanitären Völkerrechts „terroristische Handlungen“ im Sinne des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 und der Verordnung Nr. 2580/2001 sein?

3. Handelt es sich bei den Handlungen, die der Durchführungsverordnung Nr. 610/2010, soweit die Organisation der LTTE durch diese in die Liste betreffend das Einfrieren von Geldern aufgenommen worden ist, zugrunde liegen, um „Aktivitäten der Streitkräfte bei bewaffneten Konflikten“ im Sinne des humanitären Völkerrechts?

4. Ist – unter Berücksichtigung der Antwort auf die Fragen 1, 2a, 2b und 3 – die Durchführungsverordnung Nr. 610/2010, soweit die Organisation der LTTE durch diese in die Liste betreffend das Einfrieren von Geldern aufgenommen worden ist, ungültig?

5. Sofern Frage 4 bejaht wird: Erstreckt sich die Ungültigkeit in diesem Fall auch auf die früheren und späteren Beschlüsse des Rates zur Aktualisierung der Liste betreffend das Einfrieren von Geldern, soweit die Organisation der LTTE durch diese Beschlüsse in diese Liste aufgenommen worden ist?

Vorbemerkungen

53 Mit Klagen, die am 11. April 2011 (Rechtssache T-208/11) und am 28. September 2011 (Rechtssache T-508/11) beim Gericht der Europäischen Union erhoben wurden, beantragte die Organisation der LTTE die Nichtigerklärung zweier Durchführungsverordnungen, soweit diese Rechtsakte sie dadurch betreffen, dass sie durch sie in die in Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2580/2001 genannte Liste betreffend das Einfrieren von Geldern aufgenommen wurde. Im Verlauf des Verfahrens vor dem Gericht änderte diese Organisation ihre Anträge und beantragte die Nichtigerklärung der sie betreffenden Durchführungsverordnungen, die nach der Erhebung ihrer Klage erlassen worden waren und sie auf dieser Liste belassen hatten.

54 Mit Urteil vom 16. Oktober 2014, LTTE/Rat (T-208/11 und T-508/11, EU:T:2014:885), wies das Gericht den ersten Klagegrund der Organisation der LTTE zurück, der auf eine Unanwendbarkeit der Verordnung Nr. 2580/2001 auf den Konflikt zwischen ihr und der sri-lankischen Regierung gestützt war und mit dem diese Organisation geltend machte, dass diese Verordnung nicht auf bewaffnete Konflikte anwendbar sei, da diese nur unter das humanitäre Völkerrecht fallen könnten.

55 Das Gericht folgte jedoch bestimmten Klagegründen der Organisation der LTTE und nahm den Standpunkt ein, dass der Rat sowohl gegen Art. 1 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 verstoßen habe als auch – da in der Begründung nicht auf Beschlüsse zuständiger Behörden zu den dieser Organisation zur Last gelegten Handlungen verwiesen werde – gegen die Begründungspflicht von Unionsrechtsakten. Daher erklärte es die angefochtenen Verordnungen für nichtig, soweit sie diese Organisation betrafen.

56 Mit Rechtsmittelschrift vom 19. Dezember 2014 legte der Rat beim Gerichtshof ein Rechtsmittel gegen das Urteil des Gerichts vom 16. Oktober 2014, LTTE/Rat (T-208/11 und T-508/11, EU:T:2014:885), ein.

57 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass sich die vorliegende Rechtssache auf Rechtsakte der Union bezieht, die in den Jahren 2006 bis 2010 erlassen wurden und mit denen die Organisation der LTTE in die Liste betreffend das Einfrieren von Geldern aufgenommen wurde, wobei diese Aufnahme – wie sich aus Rn. 51 des vorliegenden Urteils ergibt – mit einer Reihe von Anschlägen begründet wurde, die diese Organisation in der Zeit vom 12. August 2005 bis zum 12. April 2009 begangen hatte. Die Rechtssache C-599/14 P betreffend das in der vorstehenden Randnummer genannte Rechtsmittel des Rates bezieht sich hingegen auf nach dem Jahr 2010 erlassene Rechtsakte der Union, mit denen die Eintragung der Organisation in die Liste betreffend das Einfrieren von Geldern nach 2010 aufrechterhalten wurde.

58 Unter diesen Umständen ist der Antrag der niederländischen Regierung auf Aussetzung der vorliegenden Rechtssache bis zur Entscheidung des Gerichtshofs in der Rechtssache C-599/14 P zurückzuweisen.

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

59 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob es im Sinne der Rechtsprechung in den Urteilen vom 9. März 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), und vom 15. Februar 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), offensichtlich ist, dass von Personen, die sich in einer Situation wie der der Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens befinden, beim Gericht

erhobene Klagen auf Nichtigerklärung der Durchführungsverordnung Nr. 610/2010 hinsichtlich der Aufnahme der Organisation der LTTE in die Liste betreffend das Einfrieren von Geldern zulässig gewesen wären.

60 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass sowohl der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens als auch die Bescheide vom 8. Juni 2010 in die Zeit vor dem Inkrafttreten der Durchführungsverordnung Nr. 610/2010 fallen. Daher ist davon auszugehen, dass sich die Frage nicht nur auf diese Durchführungsverordnung bezieht, sondern auch auf die ihr vorangegangenen Rechtsakte, mit denen die Organisation der LTTE in die Liste betreffend das Einfrieren von Geldern aufgenommen und dann auf ihr belassen wurde.

61 Aus der Vorlageentscheidung ergibt sich, dass das nationale Gericht wissen möchte, ob die in den Urteilen vom 9. März 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), und vom 15. Februar 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), entwickelte Rechtsprechung auf eine Rechtssache wie die Ausgangsrechtssache übertragbar ist.

62 In der Rechtssache, in der das Urteil vom 9. März 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), ergangen ist, hatte ein nationales Gericht mit einem im Verlauf des Jahres 1992 eingereichten Vorabentscheidungsersuchen dem Gerichtshof eine Frage nach der Gültigkeit einer im Verlauf des Jahres 1986 erlassenen Entscheidung der Europäischen Kommission im Bereich staatlicher Beihilfen vorgelegt. Die Empfängerin der Beihilfe, die Gegenstand der Entscheidung der Kommission war, hatte diese Entscheidung nicht angefochten, obwohl ihr die zuständige nationale Behörde eine Kopie der Entscheidung übersandt und sie ausdrücklich darauf hingewiesen hatte, dass sie gegen die Entscheidung beim Gerichtshof der Europäischen Union Klage erheben könne.

63 Unter Berücksichtigung dieser Gegebenheiten hat der Gerichtshof entschieden, dass der Empfänger einer Beihilfe, der die Entscheidung der Kommission zu dieser Beihilfe hätte anfechten können und die hierfür in den Bestimmungen des Vertrags vorgesehene Ausschlussfrist hat verstreichen lassen, aufgrund der Erfordernisse der Rechtssicherheit nicht die Möglichkeit haben kann, vor den nationalen Gerichten anlässlich einer Klage gegen die von den nationalen Behörden getroffenen Maßnahmen zur Durchführung dieser Entscheidung deren Rechtmäßigkeit erneut in Frage zu stellen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. März 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, Rn. 12 und 17).

64 In der Rechtssache, in der das Urteil vom 15. Februar 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), ergangen ist, wurde beim Gerichtshof im Verlauf des Jahres 1999 ein Vorabentscheidungsersuchen eingereicht, das sich auf eine im Verlauf des Jahres 1992 erlassene Antidumpingverordnung bezog, die mit Erfolg durch eine Nichtigkeitsklage angefochten worden war, die zum Urteil des Gerichts vom 2. Mai 1995, NTN Corporation und Koyo Seiko/Rat (T-163/94 und T-165/94, EU:T:1995:83), bestätigt durch das Urteil des Gerichtshofs vom 10. Februar 1998, Kommission/NTN und Koyo Seiko (C-245/95 P, EU:C:1998:46), geführt hatte. Diese Nichtigkeitsklage war von einer Reihe von Herstellern erhoben worden, die von dieser Antidumpingverordnung betroffen waren, nicht aber von Nachi Fujikoshi, der Muttergesellschaft der Klägerin des Ausgangsverfahrens in der Rechtssache, in der das Urteil vom 15. Februar 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), ergangen war, nämlich Nachi Europe.

65 Nachdem der Gerichtshof in Rn. 39 des Urteils vom 15. Februar 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), festgestellt hatte, dass Nachi Europe als von den Bestimmungen dieser Verordnung, mit denen die bei Nachi Fujikoshi hergestellten Waren mit einem besonderen Antidumpingzoll belegt wurden, unmittelbar und individuell betroffen angesehen werden konnte, hat er in Rn. 40 jenes Urteils entschieden, dass ein Importeur der von dieser Verordnung erfassten Waren, der wie Nachi Europe zweifellos zur Erhebung einer Klage vor dem Gericht befugt war, um die Nichtigerklärung des Antidumpingzolls auf diese Waren zu erwirken, der aber eine solche Klage nicht erhoben hatte, später nicht die Ungültigkeit dieses Antidumpingzolls vor einem nationalen Gericht geltend machen konnte.

66 Wie der Gerichtshof mehrfach betont hat, liefe es, wenn man einem Bürger, der zweifelsfrei befugt gewesen wäre, nach Art. 263 Abs. 4 AEUV im Rahmen einer Nichtigkeitsklage gegen einen Rechtsakt der Union vorzugehen, gestatten würde, nach Ablauf der in Art. 263 Abs. 6 AEUV vorgesehenen Klagefrist vor den nationalen Gerichten die Gültigkeit dieses Rechtsakts in Frage zu stellen, darauf hinaus, ihm die Möglichkeit zuzugestehen, die Bestandskraft zu unterlaufen, die diese Entscheidung ihm gegenüber nach Ablauf der Klagefristen hat (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 9. März 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, Rn. 18, vom 15. Februar 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, Rn. 30, vom 27. November 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 41, und vom 5. März 2015, Banco Privado Português und Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, Rn. 28).

67 Der Gerichtshof ist allerdings nur unter Umständen, unter denen eine Nichtigkeitsklage offensichtlich zulässig gewesen wäre, davon ausgegangen, dass sich ein Bürger vor einem nationalen Gericht nicht auf die Ungültigkeit eines Rechtsakts der Union berufen kann (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 9. März 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, Rn. 17 bis 25, vom 30. Januar 1997, Wiljo, C-178/95, EU:C:1997:46, Rn. 15 bis 25, vom 15. Februar 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, Rn. 29 bis 40, und vom 22. Oktober 2002, National Farmers' Union, C-241/01, EU:C:2002:604, Rn. 34 bis 39). In etlichen anderen Fällen hat der Gerichtshof in der Tat entschieden, dass eine offensichtliche Zulässigkeit nicht dargetan worden war (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 23. Februar 2006, Atzeni u. a., C-346/03 und C-529/03, EU:C:2006:130, Rn. 30 bis 34, vom 8. März 2007, Roquette Frères, C-441/05, EU:C:2007:150, Rn. 35 bis 48, vom 29. Juni 2010, E und F, C-550/09, EU:C:2010:382, Rn. 37 bis 52, vom 18. September 2014, Valimar, C-374/12, EU:C:2014:2231, Rn. 24 bis 38, und vom 5. März 2015, Banco Privado Português und Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, Rn. 27 bis 32).

68 Mit dem Vertrag von Lissabon sind zwar, um den Rechtsschutz natürlicher und juristischer Personen gegen Rechtsakte der Union zu stärken, die Voraussetzungen, unter denen eine Nichtigkeitsklage zulässig ist, durch den Erlass von Art. 263 Abs. 4 AEUV erweitert worden, der eine solche Klage auch gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter zulässt, die eine Person unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen.

69 Diese Erweiterung der Voraussetzungen, unter denen eine Nichtigkeitsklage zulässig ist, führt aber nicht dazu, dass es im Gegenzug unmöglich ist, vor einem nationalen Gericht die Gültigkeit eines Rechtsakts der Union in Frage zu stellen, soweit nicht eine von einer der Parteien des Rechtsstreits vor dem nationalen Gericht beim Gericht erhobene Nichtigkeitsklage offensichtlich zulässig gewesen wäre (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. Juni 2011, Comitato „Venezia vuole vivere" u. a./Kommission, C-71/09 P, C-73/09 P und C-76/09 P, EU:C:2011:368, Rn. 57).

70 Daraus ergibt sich, dass ein Vorabentscheidungsersuchen zur Gültigkeit eines Rechtsakts der Union nur dann zurückgewiesen werden kann, wenn eine Nichtigkeitsklage gegen einen Rechtsakt der Union offensichtlich zulässig gewesen wäre und die natürliche oder juristische Person, die eine solche Klage hätte erheben können, dies innerhalb der Ausschlussfrist nicht getan hat und sich im Rahmen eines nationalen Verfahrens auf die Rechtswidrigkeit des betreffenden Rechtsakts beruft, um das nationale Gericht dazu anzuhalten, den Gerichtshof mit dem in Rede stehenden Vorabentscheidungsersuchen zu befassen, das sich auf die Gültigkeit dieses Rechtsakts bezieht, und so die Bestandskraft zu umgehen, die dieser Rechtsakt ihr gegenüber nach dem Ablauf der Klagefrist entfaltet (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 9. März 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, Rn. 18, und vom 15. Februar 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, Rn. 30).

71 Dies ist hier nicht der Fall.

72 Zunächst waren die Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens nämlich nicht selbst in der Liste betreffend das Einfrieren von Geldern eingetragen.

73 Weiterhin ist nicht offensichtlich, dass sie im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV von den fraglichen Rechtsakten „individuell“ betroffen waren. Die Aufnahme der Organisation der LTTE in die Liste betreffend das Einfrieren von Geldern hat nämlich gegenüber anderen Personen als dieser Organisation dadurch allgemeine Geltung, dass sie dazu beiträgt, eine unbestimmte Anzahl von Personen zur Beachtung spezifischer, gegen diese Organisation gerichteter restriktiver Maßnahmen zu verpflichten (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 3. September 2008, Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission, C-402/05 P und C-415/05 P, EU:C:2008:461, Rn. 241 bis 244, vom 29. Juni 2010, E und F, C-550/09, EU:C:2010:382, Rn. 51, und vom 23. April 2013, Gbagbo u. a./Rat, C-478/11 P bis C-482/11 P, EU:C:2013:258, Rn. 56).

74 Schließlich wurde die Situation der Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens nicht durch die Rechtsakte der Union zu dieser Aufnahme unmittelbar beeinträchtigt, sondern durch die Verhängung von Sanktionen, die allein auf das niederländische Recht gestützt waren, das neben anderen Gesichtspunkten u. a. diese Aufnahme berücksichtigte.

75 Daher ist auf die erste Frage zu antworten, dass es nicht im Sinne der Rechtsprechung in den Urteilen vom 9. März 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), und vom 15. Februar 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), offensichtlich ist, dass von Personen, die sich in einer Situation wie der der Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens befinden, beim Gericht erhobene Klagen auf Nichtigerklärung der Durchführungsverordnung Nr. 610/2010 oder der dieser Durchführungsverordnung vorangegangenen Rechtsakte der Union hinsichtlich der Aufnahme der Organisation der LTTE in die Liste betreffend das Einfrieren von Geldern zulässig gewesen wären.

Zu den Fragen 2 bis 4

76 Einleitend ist zur dritten Frage, mit der geklärt werden soll, ob die Aktivitäten, mit denen die Aufnahme der Organisation der LTTE in die Liste betreffend das Einfrieren von Geldern und ihr Verbleib darauf von 2006 bis 2010 begründet wurde, „Aktivitäten der Streitkräfte bei bewaffneten Konflikten“ im Sinne des humanitären Völkerrechts darstellen, festzustellen, dass der Gerichtshof im Rahmen der vorliegenden Rechtssache nicht über ausreichende Angaben verfügt, um diese Frage entscheiden zu können.

77 Mit seinen Fragen 2 und 4, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Aufnahme der Organisation der LTTE in die Liste betreffend das Einfrieren von Geldern durch die Durchführungsverordnung Nr. 610/2010 und die dieser Durchführungsverordnung vorangegangenen Rechtsakte der Union gültig ist. Es möchte insbesondere wissen, ob Aktivitäten der Streitkräfte bei bewaffneten Konflikten im Sinne des humanitären Völkerrechts „terroristische Straftaten“ im Sinne des Rahmenbeschlusses 2002/475 oder „terroristische Handlungen“ im Sinne des gemeinsamen Standpunkts 2001/931 und der Verordnung Nr. 2580/2001 sein können.

78 Das vorlegende Gericht wirft hierzu die Frage auf, ob es möglich sei, die Aktivitäten der Organisation der LTTE, mit denen ihre Aufnahme in die Liste betreffend das Einfrieren von Geldern begründet worden sei, als terroristische Aktivitäten im Sinne des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 und der Verordnung Nr. 2580/2001 anzusehen, auch wenn diese Rechtsakte in Verbindung mit dem Rahmenbeschluss 2002/475 zu lesen seien, dessen elfter Erwägungsgrund klarstelle, dass er nicht für die Aktivitäten der Streitkräfte bei bewaffneten Konflikten gelte.

79 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist eine Verordnung, die restriktive Maßnahmen vorsieht – wie die Durchführungsverordnung Nr. 610/2010 und die dieser Durchführungsverordnung vorangegangenen Rechtsakte der Union zur Aufnahme der Organisation der LTTE in die Liste betreffend das Einfrieren von Geldern – im Licht nicht nur des im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik angenommenen Beschlusses nach Art. 215 Abs. 2 AEUV, sondern auch

des historischen Kontexts auszulegen, in dem die von der Union erlassenen Bestimmungen, in die sich diese Verordnung einfügt, stehen (Urteil vom 1. März 2016, National Iranian Oil Company/Rat, C-440/14 P, EU:C:2016:128, Rn. 78 und die dort angeführte Rechtsprechung).

80 Insoweit sind die Rechtsakte der Union zu unterscheiden, auf die sich die Buchstaben a und b der zweiten Frage jeweils beziehen, d. h. zum einen der Rahmenbeschluss 2002/475 und zum anderen der Gemeinsame Standpunkt 2001/931 sowie die Verordnung Nr. 2580/2001. Daher sind es nicht so sehr die Begriffe „terroristische Straftaten“ im Sinne des Rahmenbeschlusses 2002/475 und „terroristische Handlungen“ im Sinne des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 und der Verordnung Nr. 2580/2001, die es zu prüfen und zu vergleichen gilt, sondern vielmehr die Ziele des Rahmenbeschlusses 2002/475, der in den Bereich Justiz und Inneres (JI) fällt, sowie die des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 und der Verordnung Nr. 2580/2001, die im Wesentlichen unter die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) fallen.

81 Was den Rahmenbeschluss 2002/475 betrifft, hat dieser u. a. die Angleichung der Definition der terroristischen Straftaten in allen Mitgliedstaaten, die Verhängung von Strafen und Sanktionen, die die Schwere dieser Straftaten widerspiegeln, sowie die Festlegung von Vorschriften zur gerichtlichen Zuständigkeit zur Sicherstellung einer wirksamen Verfolgung terroristischer Straftaten zum Gegenstand.

82 In diesen strafrechtlichen Kontext fügt sich der elfte Erwägungsgrund des Rahmenbeschlusses 2002/475 ein, nach dem dieser nicht für die Aktivitäten der Streitkräfte bei bewaffneten Konflikten im Sinne des humanitären Völkerrechts, die diesem Recht unterliegen, und die Aktivitäten der Streitkräfte eines Staates in Wahrnehmung ihres offiziellen Auftrags, soweit sie anderen Regeln des Völkerrechts unterliegen, gilt.

83 Der Gemeinsame Standpunkt 2001/931 und die Verordnung Nr. 2580/2001 dienen hingegen der Umsetzung der nach den am 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten verübten Terroranschlägen verabschiedeten Resolution 1373 (2001) und sind hauptsächlich darauf gerichtet, terroristische Handlungen durch den Erlass von Maßnahmen zum Einfrieren von Geldern zu verhüten, um die Vorbereitung solcher Handlungen, etwa die Finanzierung von Personen oder Organisationen, die terroristische Handlungen begehen könnten, zu verhindern.

84 Die Bestimmung der Personen und Körperschaften, die in die in Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2580/2001 vorgesehene Liste aufzunehmen sind, stellt in diesem Zusammenhang keine Sanktion dar, sondern eine präventive Maßnahme, die nach einem zweistufigen System erlassen wird, und zwar dergestalt, dass der Rat nach Art. 1 Abs. 4 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 nur Personen und Körperschaften in die Liste aufnehmen darf, in Bezug auf die eine zuständige Behörde – gestützt auf ernsthafte und schlüssige Beweise oder Indizien, entweder zu einer terroristischen Handlung oder dem Versuch, eine terroristische Handlung zu begehen, daran teilzunehmen oder sie zu erleichtern, oder einer Verurteilung für derartige Handlungen – einen Beschluss hinsichtlich der Aufnahme von Ermittlungen oder der Strafverfolgung gefasst hat.

85 Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass der elfte Erwägungsgrund des Rahmenbeschlusses 2002/475, der – wie die Kommission betont hat – allein die Klarstellung der Grenzen des Anwendungsbereichs dieses Rahmenbeschlusses bezweckt, für die Auslegung des Begriffs „terroristische Handlungen“ im Sinne des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 und der Verordnung Nr. 2580/2001 nicht maßgeblich ist.

86 Das vorlegende Gericht meint, dass verschiedene völkerrechtliche Übereinkünfte möglicherweise dahin verstanden werden könnten, dass die Aktivitäten der Streitkräfte bei bewaffneten Konflikten im Sinne des humanitären Völkerrechts nicht als terroristische Aktivitäten anzusehen seien. Daher äußert es Zweifel an der Einordnung der Aktivitäten, die die Organisation der LTTE durchgeführt habe und

die – nach der Auffassung des Rates – die in den Jahren 2006 bis 2010 erlassenen Rechtsakte der Union zur Aufnahme dieser Organisation in die Liste betreffend das Einfrieren von Geldern rechtfertigten.

87 Es ist jedoch festzustellen, dass die Union keine Vertragspartei dieser völkerrechtlichen Übereinkünfte ist und dass diese in jedem Fall einer Einstufung von Aktivitäten der Streitkräfte bei bewaffneten Konflikten als „terroristische Handlungen“ im Sinne des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 und der Verordnung Nr. 2580/2001 nicht entgegenstehen, ohne dass es irgendwelche Anhaltspunkte dafür gäbe, dass diese Übereinkünfte etwaigen Regeln des Völkergewohnheitsrechts widersprächen, durch die die Union gebunden wäre.

88 Zunächst ist nämlich zum humanitären Völkerrecht festzustellen, dass Art. 33 des vierten Genfer Abkommens das Verbot jeder Maßnahme zur Einschüchterung oder Terrorisierung vorsieht. Ebenso sehen Art. 51 Abs. 2 des Protokolls I und Art. 13 Abs. 2 des Protokolls II vor, dass die Anwendung oder Androhung von Gewalt mit dem hauptsächlichen Ziel, Schrecken unter der Zivilbevölkerung zu verbreiten, verboten ist. Ferner bestimmt Art. 4 Abs. 2 des Protokolls II, dass terroristische Handlungen gegen Personen, die nicht unmittelbar oder nicht mehr an Feindseligkeiten teilnehmen, jederzeit und überall verboten sind.

89 Es ist auch hervorzuheben, dass das humanitäre Völkerrecht Ziele verfolgt, die sich von denen des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 und der Verordnung Nr. 2580/2001 unterscheiden, und dass es unterschiedliche Mechanismen einsetzt.

90 Ferner wird durch die im humanitären Völkerrecht vorgesehenen Regeln – wie die Generalanwältin in den Nrn. 107 bis 109 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat – der Erlass von präventiven Maßnahmen wie denen, deren Gegenstand die Organisation der LTTE war, außerhalb des in diesem Recht definierten Rahmens nicht untersagt.

91 Daher kann der Umstand – sein Vorliegen unterstellt –, dass bestimmte der in Rn. 86 des vorliegenden Urteils genannten Aktivitäten im humanitären Völkerrecht nicht verboten sind, jedenfalls nicht ausschlaggebend sein, da die Anwendung des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 und der Verordnung Nr. 2580/2001 nicht von den Einstufungen abhängt, die sich aus dem humanitären Völkerrecht ergeben (vgl. entsprechend Urteil vom 30. Januar 2014, Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, Rn. 24 bis 26).

92 Sodann ist zum Völkerrecht im Bereich des Terrorismus festzustellen, dass Art. 2 Abs. 1 Buchst. b des Internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus die Strafbarkeit einer Handlung vorsieht, „die den Tod oder eine schwere Körperverletzung einer Zivilperson oder einer anderen Person, die bei einem bewaffneten Konflikt nicht aktiv an den Feindseligkeiten teilnimmt, herbeiführen soll, wenn diese Handlung aufgrund ihres Wesens oder der Umstände darauf abzielt, die Bevölkerung einzuschüchtern oder eine Regierung oder internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen“.

93 Zudem sieht Art. 8 Abs. 1 dieses Übereinkommens die Verpflichtung vor, Maßnahmen zum Einfrieren der für die Begehung der in seinem Art. 2 genannten Straftaten verwendeten Gelder zu erlassen, und verbietet die Einführung von Maßnahmen zum Einfrieren von Geldern, die sich auf andere terroristische Straftaten beziehen, nicht.

94 Nach dem letzten Erwägungsgrund des Internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge bedeutet ferner das Ausnehmen der Aktivitäten der Streitkräfte bei bewaffneten Konflikten aus dem Anwendungsbereich dieses Übereinkommens „nicht …, dass ansonsten rechtswidrige Handlungen entschuldigt oder rechtmäßig werden oder dass die Verfolgung nach anderen Gesetzen verhindert wird“. Folglich schließt der Umstand, dass solche Aktivitäten nicht in den Anwendungsbereich dieses Übereinkommens fallen, es indessen nicht aus, dass sie als

rechtswidrige, zu verfolgende Aktivitäten – etwa als „terroristische Handlungen“ im Sinne des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 und der Verordnung Nr. 2580/2001 – angesehen werden können.

95 Auch wenn schließlich bestimmte völkerrechtliche Übereinkünfte, auf die sich das vorlegende Gericht bezieht, die Aktivitäten der Streitkräfte bei bewaffneten Konflikten im Sinne des humanitären Völkerrechts von ihrem Anwendungsbereich ausnehmen, verbieten sie es den Vertragsstaaten nicht, bestimmte dieser Aktivitäten als „terroristische Handlungen“ einzustufen oder die Begehung solcher Handlungen zu verhindern.

96 Insofern ist darauf hinzuweisen, dass der Gemeinsame Standpunkt 2001/931 und die Verordnung Nr. 2580/2001 nicht die Bestrafung terroristischer Handlungen zum Ziel haben, sondern vielmehr die Bekämpfung des Terrorismus durch die Verhinderung der Finanzierung terroristischer Handlungen, wie es der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in der Resolution 1373 (2001) empfiehlt.

97 Aus all diesen Gesichtspunkten ergibt sich, dass der Gemeinsame Standpunkt 2001/931 und die Verordnung Nr. 2580/2001 dahin auszulegen sind, dass Aktivitäten der Streitkräfte bei bewaffneten Konflikten im Sinne des humanitären Völkerrechts „terroristische Handlungen“ im Sinne dieser Rechtsakte der Union darstellen können.

98 Unter diesen Umständen ist auf die Fragen 2 und 4 zu antworten, dass, da der Gemeinsame Standpunkt 2001/931 und die Verordnung Nr. 2580/2001 der Einstufung von Aktivitäten der Streitkräfte bei bewaffneten Konflikten im Sinne des humanitären Völkerrechts als „terroristische Handlungen“ im Sinne dieser Rechtsakte der Union nicht entgegenstehen, der Umstand, dass die Aktivitäten der Organisation der LTTE solche Aktivitäten darstellen könnten, die Gültigkeit der Durchführungsverordnung Nr. 610/2010 sowie der dieser Durchführungsverordnung vorangegangenen Rechtsakte der Union hinsichtlich der Aufnahme der Organisation der LTTE in die Liste betreffend das Einfrieren von Geldern nicht beeinträchtigt.

99 Da die fünfte Frage für den Fall gestellt wurde, dass die in der vorstehenden Randnummer genannten Rechtsakte ungültig sein sollten, ist sie nicht zu beantworten.

Kosten

100 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt:

1. **Es ist nicht im Sinne der Rechtsprechung in den Urteilen vom 9. März 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), und vom 15. Februar 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), offensichtlich, dass von Personen, die sich in einer Situation wie der der Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens befinden, beim Gericht der Europäischen Union erhobene Klagen auf Nichtigerklärung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 610/2010 des Rates vom 12. Juli 2010 zur Durchführung des Artikels 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2580/2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und zur Aufhebung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1285/2009 oder der dieser Durchführungsverordnung vorangegangenen Rechtsakte der Union hinsichtlich der Aufnahme der Organisation der „Befreiungstiger von Tamil Eelam (LTTE)“ in die in Art. 2 Abs. 3 der Verordnung (EG)**

Nr. 2580/2001 des Rates vom 27. Dezember 2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus genannte Liste zulässig gewesen wären.

2. **Da der Gemeinsame Standpunkt 2001/931/GASP des Rates vom 27. Dezember 2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und die Verordnung Nr. 2580/2001 der Einstufung von Aktivitäten der Streitkräfte bei bewaffneten Konflikten im Sinne des humanitären Völkerrechts als „terroristische Handlungen“ im Sinne dieser Rechtsakte der Union nicht entgegenstehen, beeinträchtigt der Umstand, dass die Aktivitäten der Organisation der „Befreiungstiger von Tamil Eelam (LTTE)“ solche Aktivitäten darstellen könnten, die Gültigkeit der Durchführungsverordnung Nr. 610/2010 sowie der dieser Durchführungsverordnung vorangegangenen Rechtsakte der Union hinsichtlich der in Nr. 1 des Tenors genannten Aufnahme nicht.**

Unterschriften