

ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer)

12 december 2006*

In zaak T-228/02,

Organisatie van Volksmujahedeer van Iran, gevestigd te Auvers-sur-Oise (Frankrijk), vertegenwoordigd door J.-P. Spitzer, advocaat, D. Vaughan, QC, en É. de Boissieu, advocaat,

verzoekster,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Vitsentzos en M. Bishop als gemachtigden,

verweerder,

* Procestaal: Frans.

ondersteund door

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, aanvankelijk vertegenwoordigd door J. E. Collins, vervolgens door R. Caudwell en C. Gibbs als gemachtigden, bijgestaan door S. Moore, barrister,

intervenient,

betreffende, enerzijds, een beroep tot nietigverklaring van gemeenschappelijk standpunt 2002/340/GBVB van de Raad van 2 mei 2002 inzake de actualisering van gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme (PB L 116, blz. 75), gemeenschappelijk standpunt 2002/462/GBVB van de Raad van 17 juni 2002 inzake de actualisering van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en houdende intrekking van gemeenschappelijk standpunt 2002/340 (PB L 160, blz. 32), alsmede van besluit 2002/460/EG van de Raad van 17 juni 2002 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening (EG) nr. 2580/2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme, en tot intrekking van besluit 2002/334/EG (PB L 160, blz. 26), voor zover verzoekster voorkomt op de lijst van personen, groepen en entiteiten waarop die bepalingen van toepassing zijn, en anderzijds, een beroep tot schadevergoeding,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: J. Pirrung, kamerpresident, N. J. Forwood en S. Papasavvas, rechters,

griffier: E. Coulon,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 februari 2006,

het navolgende

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Blijkens het dossier is verzoekster, de Organisatie van Volksmujahedeën van Iran (Mujahedin-e Khalq in het Perzisch) opgericht in 1965 en heeft zij zich tot doel gesteld het regiem van de Sjah van Iran, en vervolgens dat van de mullahs te vervangen door een democratisch regiem. Zij heeft deelgenomen aan de oprichting in 1981 van de Nationale Raad van het Iraanse verzet (NCRI), welk orgaan zichzelf omschrijft als het „parlement in ballingschap” van het Iraanse verzet. Ten tijde van de aan het onderhavige geding ten grondslag liggende feiten bestond verzoekster uit vijf afzonderlijke organisaties, alsmede een onafhankelijke afdeling, namelijk een in Iran opererende gewapende tak. Volgens verzoekster echter hebben zij en al haar leden alle gewapende activiteiten sinds juni 2001 uitdrukkelijk opgegeven en heeft zij thans geen militaire structuur meer.

- 2 Bij beschikking van 28 maart 2001 heeft de Secretary of State for the Home Department (hierna: „Home Secretary”) verzoekster geplaatst op de lijst van krachtens de Terrorism Act 2000 (wet op het terrorisme van 2000) verboden organisaties. Verzoekster heeft tegen die beschikking twee parallelle rechtsmiddelen aangewend, een beroep (appeal) voor de Proscribed Organisations Appeal Commission (commissie van beroep betreffende verboden organisaties, POAC), en een verzoek om rechterlijke toetsing (judicial review) voor de High Court of Justice (England and Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) (hierna: „High Court”).

- 3 Op 28 september 2001 heeft de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (hierna: „Veiligheidsraad”) resolutie 1373 (2001) aangenomen, die vergaande strategieën bevat ter bestrijding van het terrorisme, en met name ter bestrijding van de financiering van het terrorisme. In paragraaf 1, sub c, van die resolutie wordt met name bepaald dat alle leden onverwijld de tegoeden en andere financiële activa of economische middelen moeten bevriezen van de personen die terroristische daden plegen of proberen te plegen, vergemakkelijken of daaraan deelnemen, van de entiteiten die aan die personen toebehoren of door hen worden gecontroleerd, en van de personen en entiteiten die in naam of in opdracht van die personen en entiteiten handelen.

- 4 Van mening dat voor de uitvoering van resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk was, heeft de Raad op 27 december 2001 krachtens de artikelen 15 EU en 34 EU gemeenschappelijk standpunt 2001/930/GBVB inzake terrorismebestrijding (PB L 344, blz. 90), en gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme (PB L 344, blz. 93), vastgesteld.

- 5 Volgens artikel 1, lid 1, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 is dit „van toepassing op de in de bijlage vermelde personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden”. Verzoeksters naam wordt niet op die lijst vermeld.

- 6 Artikel 1, leden 2 en 3, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 geeft een omschrijving van wat onder „personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden” respectievelijk „terroristische daad” moet worden verstaan.

- 7 Artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 bepaalt dat de lijst in de bijlage wordt opgesteld aan de hand van welbepaalde inlichtingen of dossier-elementen die aantonen dat door een bevoegde instantie een beslissing is genomen ten aanzien van de bedoelde personen, groepen of entiteiten, ongeacht of het gaat om de

inleiding van een onderzoek of een vervolging wegens een terroristische daad, poging tot het plegen van een dergelijke daad, of de deelname aan of het vergemakkelijken van een dergelijke daad, op grond van bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen, dan wel om een veroordeling wegens dergelijke feiten. Onder „bevoegde instantie” wordt verstaan een rechterlijke instantie of, indien rechterlijke instanties geen bevoegdheid bezitten op het door deze bepaling bestreken gebied, een gelijkwaardige op dat terrein bevoegde instantie.

- 8 Luidens artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 worden de namen van de op de lijst in de bijlage geplaatste personen, groepen en entiteiten regelmatig en ten minste om de zes maanden bezien om er zeker van te zijn dat hun plaatsing op de lijst nog steeds gerechtvaardigd is.
- 9 Volgens de artikelen 2 en 3 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 zal de Europese Gemeenschap, handelend binnen de grenzen van de haar bij het EG-Verdrag verleende bevoegdheden, bevel geven tot bevrozing van de tegoeden, financiële activa of andere economische middelen van in de bijlage vermelde personen, groepen en entiteiten, en zal zij ervoor zorgen dat tegoeden, financiële activa of andere economische middelen of financiële of andere daarmee verband houdende diensten niet rechtstreeks of onrechtstreeks ter beschikking daarvan worden gesteld.
- 10 Van mening dat voor de uitvoering op gemeenschapsniveau van de in gemeenschappelijk standpunt 2001/931 beschreven maatregelen een verordening noodzakelijk was, heeft de Raad op 27 december 2001 op basis van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG verordening (EG) nr. 2580/2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme (PB L 344, blz. 70), vastgesteld. Blijkens die verordening worden, onverminderd de daarin toegestane afwijkingen, alle tegoeden die in het bezit zijn van een in de lijst in artikel 2, lid 3, daarvan bedoelde natuurlijk persoon of rechtspersoon, groep of entiteit, bevroren. Evenzo is het verboden tegoeden ter beschikking te stellen van of financiële diensten te verrichten voor of ten behoeve

van die personen, groepen of entiteiten. De Raad stelt de lijst vast van personen, groepen en entiteiten waarop deze verordening van toepassing is, en evalueert en wijzigt deze met eenparigheid van stemmen, overeenkomstig de bepalingen van artikel 1, leden 4 tot en met 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931.

- 11 Bij besluit 2001/927/EG van de Raad van 27 december 2001 tot vaststelling van de lijst, als bedoeld in artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 (PB L 344, blz. 83), is de oorspronkelijke lijst vastgesteld van personen, groepen en entiteiten waarop verordening nr. 2580/2001 van toepassing is. Verzoeksters naam komt daarop niet voor.

- 12 Bij arrest van 17 april 2002 heeft de High Court verzoeksters verzoek om rechterlijke toetsing van de beschikking van de Home Secretary van 28 maart 2001 verworpen (zie punt 2 hierboven), hoofdzakelijk op grond dat de POAC het passende forum was om verzoeksters argumenten te horen, waaronder die betreffende het recht te worden gehoord.

- 13 Op 2 mei 2002 heeft de Raad krachtens de artikelen 15 EU en 34 EU gemeenschappelijk standpunt 2002/340/GBVB inzake de actualisering van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 (PB L 116, blz. 75), aangenomen. De bijlage erbij bevat een bijgewerkte lijst van personen, groepen en entiteiten waarop gemeenschappelijk standpunt 2001/931 van toepassing is. Punt 2 van die bijlage, „groepen en entiteiten”, omvat meer in het bijzonder de naam van verzoekster die wordt aangeduid als volgt:

„Mujahedin-e Khalq Organisation (MEK of MKO) [min de National Council of Resistance of Iran (NCRI)] [alias The National Liberation Army of Iran (NLA, de militante tak van MEK), People's Mujahidin of Iran (PMOI), National Council of Resistance (NCR), Muslim Iranian Student's Society].”

- 14 Bij besluit 2002/334/EG van 2 mei 2002 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001, en tot intrekking van besluit 2001/927 (PB L 116, blz. 33), heeft de Raad een bijgewerkte lijst vastgesteld van personen, groepen en entiteiten waarop voornoemde verordening van toepassing is. Verzoeksters naam wordt op die lijst vermeld in dezelfde termen als in de bijlage bij gemeenschappelijk standpunt 2002/340.
- 15 Op 17 juni 2002 heeft de Raad om te beginnen gemeenschappelijk standpunt 2002/462/GBVB inzake de actualisering van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en houdende intrekking van gemeenschappelijk standpunt 2002/340 (PB L 160, 32), vastgesteld en vervolgens besluit 2002/460/EG tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001, en tot intrekking van besluit 2002/334 (PB L 160, blz. 26). Verzoeksters naam bleef op de lijsten staan van respectievelijk gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en verordening nr. 2580/2001 (hierna: tezamen „litigieuze lijsten” en, in laatstgenoemd geval, „litigieuze lijst”).
- 16 Bij arrest van 15 november 2002 heeft de POAC verzoeksters beroep tegen de beschikking van de Home Secretary van 28 maart 2001 (zie punt 2 hierboven) verworpen, met name op grond dat er geen verplichting bestond om verzoekster vooraf te horen, aangezien zulks overigens in het kader van een tegen terroristische organisaties gerichte wetgeving onpraktisch of onwenselijk was. Volgens dezelfde beslissing voorziet de wettelijke regeling van de Terrorism Act 2000 in een eerlijke mogelijkheid voor verzoekster om haar standpunt voor de POAC uiteen te zetten.
- 17 Sindsdien heeft de Raad verschillende gemeenschappelijke standpunten en besluiten inzake de actualisering van de litigieuze lijsten vastgesteld. Op de datum van sluiting van de mondelinge behandeling waren van kracht respectievelijk gemeenschappelijk standpunt 2005/936/GBVB van de Raad van 21 december 2005 inzake de actualisering van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en houdende intrekking

van gemeenschappelijk standpunt 2005/847/GBVB (PB L 340, blz. 80), en besluit 2005/930/EG van de Raad van 21 december 2005 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001, en tot intrekking van besluit 2005/848/EG (PB L 340, blz. 64). De aldus vastgestelde handelingen hebben verzoeksters naam steeds op de litigieuze lijsten laten staan.

Procesverloop en conclusies van partijen

- 18 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 26 juli 2002, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld, in het kader waarvan zij heeft geconcludeerd dat het het Gerecht behage:
- nietig te verklaren de gemeenschappelijk standpunten 2002/340 en 2002/462, alsmede besluit 2002/460, voor zover die handelingen haar betreffen;
 - bijgevolg te verklaren dat die gemeenschappelijk standpunten en dat besluit niet op haar van toepassing zijn;
 - de Raad te veroordelen tot betaling van één euro ter vergoeding van de geleden schade;
 - de Raad te verwijzen in de kosten.
- 19 In zijn verweerschrift heeft de Raad geconcludeerd dat het het Gerecht behage:
- het beroep deels niet-ontvankelijk en deels ongegrond te verklaren;
 - verzoekster te verwijzen in de kosten.

- 20 Bij beschikking van 12 februari 2003 heeft de president van de Tweede kamer van het Gerecht, partijen gehoord, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad. Intervenient heeft in zijn memorie tot verwerping van het beroep geconcludeerd, en verzoekster heeft haar opmerkingen daarover binnen de gestelde termijn neergelegd.
- 21 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Tweede kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan en heeft het, bij wege van maatregel tot organisatie van de procesgang in de zin van artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, partijen bij brief van de griffie van 1 december 2005 verzocht hun schriftelijke opmerkingen te maken over de consequenties die voor de voortzetting van het onderhavige beroep moeten worden getrokken uit de nieuwe elementen bestaande in de intrekking en herhaaldelijke vervanging, na de indiening van het verzoekschrift, van de met voornoemd beroep bestreden handelingen, te weten de gemeenschappelijk standpunten 2002/340 en 2002/462, alsmede besluit 2002/460, door handelingen waarbij verzoeksters plaatsing op de litigieuze lijsten steeds werd gehandhaafd.
- 22 In zijn op 21 december 2005 ter griffie van het Gerecht neergelegde opmerkingen heeft de Raad gesteld dat het niet noodzakelijk was een standpunt te bepalen met betrekking tot de gemeenschappelijke standpunten, aangezien het beroep volgens hem in dat opzicht hoe dan ook niet-ontvankelijk is. Met betrekking tot de communautaire besluiten tot uitvoering van verordening nr. 2580/2001 is de Raad van mening dat „moet worden aangenomen dat het beroep gericht is tegen besluit 2005/848/EG” [van de Raad van 29 november 2005 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001, en tot intrekking van besluit 2005/722/EG (PB L 314, blz. 46)], „of elk ander besluit met hetzelfde voorwerp dat van kracht is op de datum waarop het Gerecht zijn arrest zal wijzen, voor zover dat besluit verzoekster betreft”.
- 23 In haar op 2 januari 2006 ter griffie neergelegde opmerkingen is verzoekster van mening, dat „moet worden aangenomen dat het onderhavige beroep gericht is tegen gemeenschappelijk standpunt 2005/847/GBVB van de Raad van 29 november 2005 [inzake de actualisering van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en houdende intrekking van gemeenschappelijk standpunt 2005/725/GBVB (PB L 314, blz. 41)], en besluit 2005/848”. Aan die opmerkingen heeft verzoekster verder een aantal

nieuwe documenten gehecht, die aan het dossier zijn toegevoegd. Bij brief van de griffie van 19 januari 2006 zijn die opmerkingen en documenten meegedeeld aan de Raad, die op 27 januari 2006 de ontvangst daarvan heeft bevestigd.

- 24 Bij op 25 januari 2006 ter griffie neergelegde brief heeft verzoekster schriftelijke opmerkingen over het rapport ter terechtzitting gemaakt, waarin zij met name heeft aangevoerd dat het beroep thans diende te worden geacht ook gericht te zijn tegen gemeenschappelijk standpunt 2005/936 en besluit 2005/930. Bij die brief heeft zij nog een reeks van nieuwe documenten gevoegd. Partijen zijn ervan in kennis gesteld dat ter terechtzitting een beslissing over de toevoeging van die bijlagen aan het dossier zou worden genomen.
- 25 Partijen zijn ter terechtzitting van 7 februari 2006 in hun pleidooien en hun antwoorden op de mondelinge vragen van het Gerecht gehoord. Tijdens de terechtzitting heeft de Raad zich beroepen op de onregelmatigheid van de overlegging van de nieuwe documenten die verzoekster op 18 en 25 januari 2006 ter griffie heeft neergelegd (zie punten 23 en 24 hierboven). De Raad heeft eraan toegevoegd dat hij niet in staat was naar behoren een standpunt over die documenten te bepalen omdat zij te laat zijn meegedeeld. De Raad heeft het Gerecht derhalve verzocht, hetzij de betrokken documenten niet aan het dossier toe te voegen, hetzij de heropening van de schriftelijke behandeling te gelasten om hem in staat te stellen zijn standpunt schriftelijk kenbaar te maken. Het Gerecht heeft zijn beslissing over dat verzoek, alsmede over de toevoeging aan het dossier van de in punt 24 hierboven bedoelde documenten aangehouden.
- 26 In antwoord op een vraag van het Gerecht heeft verzoekster verklaard dat, zoals de Raad in zijn op 23 december 2005 ter griffie neergelegde opmerkingen had erkend (zie punt 22 hierboven), het onderhavige beroep moest worden geacht gericht te zijn tegen gemeenschappelijk standpunt 2005/936 en besluit 2005/930, alsmede in voorkomend geval tegen alle andere handelingen die op de datum van uitspraak van het te wijzen arrest van kracht zijn, hetzelfde voorwerp hebben als dat gemeenschappelijk standpunt en dat besluit, en hetzelfde effect jegens haar sorteren, voor zover die handelingen haar betreffen.

Procedurele consequenties van de intrekking en de vervanging van de aanvankelijk bestreden handelingen

- 27 Zoals blijkt uit punt 17 hierboven, zijn de aanvankelijk met het onderhavige beroep bestreden handelingen, te weten gemeenschappelijke standpunten 2002/340 en 2002/462, alsmede besluit 2002/460 (hierna: „aanvankelijk bestreden besluit”), sinds de indiening van het verzoekschrift ingetrokken en diverse keren vervangen door handelingen waarbij verzoekster steeds op de litigieuze lijsten is gehandhaafd. Op de datum van sluiting van de mondelinge behandeling zijn dit gemeenschappelijk standpunt 2005/936 en besluit 2005/930.
- 28 In dit verband zij eraan herinnerd dat, wanneer een beschikking in de loop van een procedure wordt vervangen door een andere beschikking met hetzelfde voorwerp, deze laatste is te beschouwen als een nieuw element, zodat de verzoeker zijn conclusies en middelen kan aanpassen. Het zou immers in strijd zijn met een goede rechtsbedeling en met de proceseconomie de verzoeker te willen noodzaken een nieuw beroep in te stellen. Ook ware het onbillijk indien de betrokken instelling, teneinde het hoofd te bieden aan de grieven, besloten liggende in een bij de gemeenschapsrechter ingediend en tegen zeker besluit gericht verzoekschrift, dat besluit zou kunnen aanpassen of vervangen en, hangende het geding van die wijziging of vervanging zou kunnen gebruikmaken om de wederpartij de mogelijkheid te ontnemen haar aanvankelijke middelen en conclusies ook te doen gelden voor het latere besluit of nadere, tegen het latere besluit gerichte conclusies en middelen voor te dragen (arresten Hof van 3 maart 1982, Alpha Steel/Commissie, 14/81, Jurispr. blz. 749, punt 8; 29 september 1987, Fabrique de fer de Charleroi en Dillinger Hüttenwerke/Commissie, 351/85 en 360/85, Jurispr. blz. 3639, punt 11, en 14 juli 1988, Stahlwerke Peine-Salzgitter/Commissie, 103/85, Jurispr. blz. 4131, punten 11 en 12; arrest Gerecht van 3 februari 2000, CCRE/Commissie, T-46/98 en T-151/98, Jurispr. blz. II-167, punt 33).
- 29 In de arresten van 21 september 2005, Yusuf en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (T-306/01, Jurispr. blz. II-3533, waartegen hogere voorziening is ingesteld; hierna: „arrest Yusuf”, punt 73), en Kadi/Raad en

Commissie (T-315/01, Jurispr. blz. II-3649, waartegen hogere voorziening is ingesteld; hierna: „arrest Kadi”, punt 54), heeft het Gerecht die rechtspraak toegepast op het geval waarin een verordening die een particulier rechtstreeks en individueel raakt, in de loop van de procedure wordt vervangen door een verordening met hetzelfde voorwerp.

- 30 Conform die rechtspraak zijn in casu dus termen aanwezig om verzoeksters verzoek in te willigen, aan te nemen dat haar beroep op de datum van sluiting van de mondelinge behandeling strekt tot nietigverklaring van gemeenschappelijk standpunt 2005/936 en besluit 2005/930, voor zover die handelingen haar betreffen, en partijen toe te staan hun conclusies, middelen en argumenten in het licht van die nieuwe elementen te herformuleren, wat voor hen het recht inhoudt nadere conclusies, middelen en argumenten voor te dragen.
- 31 In die omstandigheden zijn termen aanwezig om enerzijds toe te staan dat de documenten bij verzoeksters opmerkingen over het rapport ter terechtzitting, neergelegd ter griffie op 25 januari 2006 (zie punt 24 hierboven), aan het dossier worden toegevoegd, en anderzijds het verzoek van de Raad af te wijzen dat ertoe strekt dat noch de betrokken documenten noch de documenten bij verzoeksters opmerkingen in antwoord op de schriftelijke vraag van het Gerecht, neergelegd ter griffie op 18 januari 2006 (zie punten 23 en 25 hierboven), aan het dossier worden toegevoegd. Immers, de overlegging van nieuwe stukken en documenten en de voordracht van nieuwe bewijsaanbiedingen moeten worden geacht besloten te liggen in het recht van partijen om hun conclusies, middelen en argumenten in het licht van de in de voorgaande punten bedoelde nieuwe elementen te herformuleren. Voor de vraag of de laattijdige toevoeging aan het dossier van de betrokken documenten in casu een heropening van de schriftelijke behandeling met het oog op de rechten van verdediging van de Raad rechtvaardigt (zie punt 25 hierboven), wordt naar punt 182 hierna verwezen.
- 32 Voor het overige is het Gerecht van oordeel dat bij hem enkel een beroep kan worden ingesteld dat strekt tot nietigverklaring van een bestaande en bezwarende handeling. Hoewel het verzoekster dus kan worden toegestaan, zoals in punt 30 hierboven is beslist, haar conclusies aldus te herformuleren dat zij strekken tot nietigverklaring van de handelingen die hangende de procedure in de plaats zijn

gekomen van de aanvankelijk bestreden handelingen, kan deze oplossing geen speculatieve toetsing van de wettigheid van nog niet vastgestelde hypothetische handelingen rechtvaardigen (zie beschikking Gerecht van 18 september 1996, Langdon/Commissie, T-22/96, Jurispr. blz. II-1009, punt 16, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 33 Bijgevolg zijn er geen termen aanwezig om verzoekster toe te staan haar conclusies aldus te herformuleren dat zij gericht zijn niet alleen tegen gemeenschappelijk standpunt 2005/936 en besluit 2005/930, maar ook in voorkomend geval tegen alle andere handelingen die op de datum van uitspraak van het te wijzen arrest van kracht zijn, hetzelfde voorwerp hebben als voornoemde handelingen, en hetzelfde effect jegens haar sorteren, voor zover die handelingen haar betreffen (zie punt 26 hierboven).
- 34 Voor het onderhavige beroep zal de rechterlijke controle van het Gerecht dus uitsluitend betrekking hebben op de handelingen die thans zijn vastgesteld, nog van kracht zijn en op de datum van de sluiting van de mondelinge behandeling worden bestreden, te weten gemeenschappelijk standpunt 2005/936 (hierna: „bestreden gemeenschappelijk standpunt”) en besluit 2005/930 (hierna: „bestreden besluit”) (hierna: tezamen „bestreden handelingen”), zulks zelfs in het geval dat voornoemde handelingen op de datum van de uitspraak van het onderhavige arrest op hun beurt zouden zijn ingetrokken en vervangen door andere.
- 35 In dat geval zou verzoekster immers belang behouden bij een beroep tot nietigverklaring van de bestreden handelingen, voor zover de intrekking van een handeling van een instelling niet een erkenning van haar onwettigheid inhoudt en ex nunc werkt, anders dan een arrest houdende nietigverklaring, op grond waarvan de nietig verklaarde handeling met terugwerkende kracht uit de rechtsorde wordt verwijderd en wordt geacht nooit te hebben bestaan. Zoals de Raad ter terechtzitting heeft erkend, is hij in geval van nietigverklaring van de bestreden handelingen, overeenkomstig artikel 233 EG gehouden de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest, wat zou kunnen betekenen dat hij in voorkomend geval de eventuele handelingen waarbij de na de sluiting van de mondelinge behandeling bestreden handelingen zijn ingetrokken of vervangen, wijzigt of intrekt (zie in die zin arrest Gerecht van 13 december 1995, Exporteurs in Levende Varkens e.a./Commissie, T-481/93 en T-484/93, Jurispr. blz. II-2941, punten 46-48).

Tweede vordering

- 36 Met deze vordering, zoals ter terechtzitting geherformuleerd, verzoekt verzoekster het Gerecht de bestreden handelingen op haar niet van toepassing te verklaren als gevolg van de gedeeltelijke nietigverklaring ervan waarop de eerste vordering gericht is.
- 37 Vastgesteld moet worden dat de aldus geformuleerde tweede vordering geen autonome strekking in vergelijking met de eerste heeft. Gelet daarop, moet de tweede vordering dus worden geacht zonder voorwerp te zijn.

Verzoek om nietigverklaring van het bestreden gemeenschappelijk standpunt

Argumenten van partijen

- 38 Verzoekster stelt dat het onderhavige beroep ontvankelijk is, aangezien zowel het bestreden gemeenschappelijk standpunt als het bestreden besluit haar rechtstreeks en individueel raken en voor haar bezwarend zijn. Zij voert meer in het bijzonder aan dat het Gerecht wél bevoegd is, op straffe van rechtsweigering, de rechtmatigheid van het betrokken gemeenschappelijk standpunt te toetsen.
- 39 Volgens verzoekster gelden namelijk de beginselen van de rechtsstaat, zoals zij in artikel 6, lid 2, EU zijn neergelegd, voor alle handelingen van de Unie, ook voor die welke zijn vastgesteld in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) en de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (gewoonlijk genoemd „justitie en binnenlandse zaken”) (JBZ). Daar het recht op

toegang tot de rechter een van de bestanddelen van die rechtsstaat is, zoals ook blijkt uit de artikelen 35 EU en 46 EU en uit de rechtspraak van het Hof (arresten van 15 mei 1986, Johnston, 222/84, Jurispr. blz. 1651, punt 18, en 25 juli 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Raad, C-50/00 P, Jurispr. blz. I-6677, punten 38 en 39), dient geen van die handelingen aan de rechterlijke controle van het Hof en het Gerecht te ontsnappen. Anders zou volgens verzoekster een rechtsvacuüm worden geschapen.

- 40 Het in casu door de Raad gevolgde wetgevingsproces moet hoe dan ook onrechtmatig worden geacht, evenals de omstandigheid dat het bestreden gemeenschappelijk standpunt op de bepalingen inzake het GBVB is gebaseerd. Gelet met name op de in artikel 47 EU neergelegde voorrang van het gemeenschapsrecht, is het Gerecht bevoegd om een uit hoofde van het GVBV of de JBZ vastgestelde handeling onrechtmatig te verklaren. Verzoekster beroept zich in die zin op het arrest van het Hof van 12 mei 1998, Commissie/Raad (C-170/96, Jurispr. blz. I-2763).
- 41 Voornoemd proces wordt namelijk gekenmerkt door de voortdurende wil van de Raad om zich met een beroep op een internationale regel te onttrekken aan de eisen van de bescherming van de fundamentele rechten en van de democratische, legislatieve of rechterlijke controle van zijn handelingen, in strijd met de algemene beginselen van gemeenschapsrecht. Degenen die belast zijn met de materiële uitvoering van die handelingen van de Unie, blijven evenwel onderworpen aan een rechterlijke controle in het licht van de fundamentele rechten.
- 42 Tegen die opzet is overigens bezwaar gemaakt door het Europees Parlement, toen het over het ontwerp voor verordening nr. 2580/2001 is geraadpleegd. Die opzet blijkt met name uit de omstandigheid dat de Raad zichzelf de bevoegdheid tot uitvoering van verordening nr. 2580/2001 heeft gegeven door middel van besluiten die bovendien niet gemotiveerd blijken te zijn.
- 43 Zonder te betwisten dat verzoekster door de bestreden handelingen rechtstreeks en individueel wordt geraakt, stellen de Raad en het Verenigd Koninkrijk dat het beroep niet-ontvankelijk is voor zover het gericht is tegen het bestreden gemeenschappelijk standpunt.

- 44 De Raad en het Verenigd Koninkrijk zijn bijgevolg van mening dat het onderhavige beroep beperkt moet worden tot de toetsing van de rechtmatigheid van het bestreden besluit, waardoor de maatregelen van verordening nr. 2580/2001 van toepassing worden op verzoekster.

Beoordeling door het Gerecht

- 45 Overeenkomstig vaste rechtspraak van het Gerecht (beschikkingen van 7 juni 2004, Segi e.a./Raad, T-338/02, Jurispr. blz. II-1647, waartegen hogere voorziening is ingesteld, punten 40 e.v., en Gestoras Pro Amnistía e.a./Raad, T-333/02, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, waartegen hogere voorziening is ingesteld, punten 40 e.v., en 18 november 2005, Selmani/Raad en Commissie, T-299/04, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 52-59), moet het beroep deels kennelijk niet-ontvankelijk en deels kennelijk ongegrond worden verklaard voor zover het strekt tot nietigverklaring van het bestreden gemeenschappelijk standpunt.
- 46 Meteen moet immers worden opgemerkt dat dit gemeenschappelijk standpunt niet een op grond van het EG-Verdrag vastgestelde handeling van de Raad is, die als zodanig aan de wettigheidscontrole van artikel 230 EG is onderworpen, maar een handeling van de Raad, bestaande uit vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, die is aangenomen op basis van artikel 15 EU, dat onder titel V van het EU-Verdrag betreffende het GBVB valt, en artikel 34 EU, dat onder titel VI van het EU-Verdrag betreffende JBZ valt.
- 47 Vastgesteld moet echter worden dat noch in titel V van het EU-Verdrag betreffende het GBVB, noch in titel VI van het EU-Verdrag betreffende JBZ sprake is van een mogelijkheid van beroep tot nietigverklaring van een gemeenschappelijk standpunt bij de gemeenschapsrechter.
- 48 In het kader van het EU-Verdrag, in de versie van het Verdrag van Amsterdam, worden de bevoegdheden van het Hof namelijk limitatief opgesomd in artikel 46 EU.

49 Enerzijds voorziet dat artikel niet in een bevoegdheid van het Hof in het kader van de bepalingen van titel V van het EU-Verdrag.

50 Anderzijds bepaalt dat artikel met betrekking tot de in casu relevante bepalingen van titel VI van het EU-Verdrag:

„De bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie die betrekking hebben op de bevoegdheden van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en de uitoefening van die bevoegdheden, zijn slechts op de volgende bepalingen van dit Verdrag van toepassing:

[...]

b) de bepalingen van titel VI, onder de voorwaarden van artikel 35 [EU];

[...]

d) artikel 6, lid 2, [EU] met betrekking tot de handelingen van de instellingen, voor zover het Hof bevoegd is op grond van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en op grond van dit Verdrag;

[...]”

51 De relevante bepalingen van artikel 35 EU luiden:

„1. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen is onder de in dit artikel omschreven voorwaarden bevoegd, bij wijze van prejudiciële beslissing, een uitspraak te doen over de geldigheid en de uitlegging van kaderbesluiten en besluiten, over de uitlegging van op grond van deze titel vastgestelde overeenkomsten en over de geldigheid en de uitlegging van uitvoeringsmaatregelen.

[...]

6. Het Hof van Justitie is bevoegd de wettigheid na te gaan van kaderbesluiten en besluiten in elk door een lidstaat of de Commissie ingesteld beroep wegens onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van dit Verdrag of van enige uitvoeringsregeling daarvan, dan wel wegens misbruik van bevoegdheid. Het in dit lid bedoelde beroep moet worden ingesteld binnen twee maanden te rekenen vanaf de dag van bekendmaking van de maatregel.

[...]”

52 Uit de artikelen 35 EU en 46 EU volgt dat de enige rechtsmiddelen die in het kader van titel VI van het EU-Verdrag ontstaan, beroepen zijn tot beoordeling van de geldigheid of tot nietigverklaring van kaderbesluiten, besluiten en maatregelen tot uitvoering van de overeenkomsten als voorzien in artikel 34, lid 2, sub b, c en d, EU, met uitzondering van de gemeenschappelijke standpunten als bedoeld in artikel 34, lid 2, sub a, EU.

- 53 Ook dient te worden opgemerkt dat de waarborg van de eerbiediging van de fundamentele rechten krachtens artikel 6, lid 2, EU in casu irrelevant is, nu artikel 46, sub d, EU het Hof geen enkele bijkomende bevoegdheid verleent (beschikking Segi e.a./Raad, punt 45 supra, punt 37).
- 54 Wat het door verzoekster gestelde ontbreken van een effectief beroep in rechte betreft, kan dit als zodanig evenwel geen grondslag vormen voor een eigen communautaire bevoegdheid — in het communautaire rechtstelsel dat, zoals volgt uit artikel 5 EU, is gebaseerd op het beginsel van bevoegdheidstoedeling — met betrekking tot een handeling die is vastgesteld in een verwant maar ander rechtstelsel, namelijk dat van de titels V en VI van het EU-Verdrag (zie beschikking Segi e.a./Raad, punt 45 supra, punt 38). In dit verband kan verzoekster zich niet beroepen op het arrest Unión de Pequeños Agricultores/Raad, punt 39 supra. In dat arrest (punt 40), heeft het Hof zijn redenering gebaseerd op de omstandigheid dat het EG-Verdrag een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures in het leven heeft geroepen ter verzekering van het toezicht op de wettigheid van de handelingen van de instellingen. Zoals hierboven naar voren is gebracht, heeft het EU-Verdrag echter, wat de op de grondslag van de titels V en VI vastgestelde handelingen betreft, een beperkte rechterlijke controle in het leven geroepen, daar een aantal gebieden aan die controle zijn onttrokken en bepaalde rechtsmiddelen niet openstaan.
- 55 In dit verband zij echter vastgesteld dat, zonder dat hoeft te worden onderzocht of het mogelijk is de geldigheid van een gemeenschappelijk standpunt voor de rechterlijke instanties van de lidstaten te betwisten, het bestreden gemeenschappelijk standpunt de vaststelling van communautaire en/of nationale uitvoeringsmaatregelen verlangt om effectief te zijn. Echter is niet gesteld dat tegen die uitvoeringshandelingen zelf geen beroep tot nietigverklaring bij de communautaire of de nationale rechter kan worden ingesteld. Zo is niet aangetoond dat verzoekster niet beschikt over een effectief, zij het indirect, beroep in rechte tegen de op grond van het bestreden gemeenschappelijk standpunt vastgestelde handelingen, die haar rechtstreeks bezwaren. In casu heeft verzoekster overigens daadwerkelijk gebruik gemaakt van dat recht van beroep tegen het bestreden besluit.

- 56 In die omstandigheden is het Gerecht enkel bevoegd om kennis te nemen van een beroep tot nietigverklaring van een krachtens de artikelen 15 EU en 34 EU vastgesteld gemeenschappelijk standpunt voor zover verzoekster zich tot staving van een dergelijk beroep beroept op schending van de bevoegdheden van de Gemeenschap (beschikking Selmani/Raad en Commissie, punt 45 supra, punt 56). De gemeenschapsrechters zijn immers bevoegd om de inhoud van een in het kader van het EU-Verdrag vastgestelde handeling te toetsen teneinde na te gaan of die handeling geen afbreuk doet aan de bevoegdheden van de Gemeenschap, en om haar nietig te verklaren indien zou blijken dat zij op een bepaling van het EG-Verdrag had moeten worden gebaseerd (zie in die zin arrest Commissie/Raad, punt 40 supra, punten 16 en 17, en arrest Hof van 13 september 2005, Commissie/Raad, C-176/03, Jurispr. blz. I-7879, punt 39; beschikkingen Segi e.a./Raad en Gestoras Pro Amnistía e.a./Raad, punt 45 supra, punt 41; zie ook, naar analogie, arrest Hof van 14 januari 1997, Centro-Com, C-124/95, Jurispr. blz. I-81, punt 25).
- 57 Voor zover verzoekster in casu misbruik van procedure door de Raad stelt, die op het gebied van de Unie in strijd met de bevoegdheden van de Gemeenschap handelt, met de bedoeling haar elke rechterlijke bescherming te ontzeggen, valt het onderhavige beroep dus onder de bevoegdheid van de gemeenschapsrechters.
- 58 In dit verband moet echter worden vastgesteld dat de Raad, handelend in het kader van de Unie, niet alleen geen inbreuk maakt op de bevoegdheden van de Gemeenschap, maar zich integendeel daarop heeft gebaseerd om de uitvoering van het bestreden gemeenschappelijk standpunt te verzekeren. Daar de Raad zich immers om te beginnen heeft gebaseerd op de relevante bevoegdheden van de Gemeenschap, in het bijzonder die welke in de artikelen 60 EG en 301 EG zijn neergelegd, kan hem niet worden verweten dat hij ze heeft genegeerd. Verzoekster heeft dienaangaande geen enkele andere relevante rechtsgrondslag genoemd dan de in casu daadwerkelijk gebruikte bepalingen, die in strijd met artikel 47 EU niet in acht zou zijn genomen. Verder voorzien die bepalingen zelf in de voorafgaande vaststelling van een gemeenschappelijk standpunt of een gemeenschappelijk optreden om van toepassing te zijn. Bijgevolg geeft de voorafgaande vaststelling van een gemeenschappelijk standpunt vóór de uitvoering van de in casu gebruikte bevoegdheden van de Gemeenschap blijk van de inachtneming van die bevoegd-

heden en niet van de schending daarvan. Zelfs indien de vaststelling van een gemeenschappelijk standpunt uit hoofde van het EU-Verdrag betekent dat de betrokkenen geen rechtstreeks beroep in rechte bij de gemeenschapsrechter kunnen instellen, dat wil zeggen de mogelijkheid om de rechtmatigheid van het bestreden gemeenschappelijk standpunt rechtstreeks ter discussie te stellen, vormt dit dus als zodanig geen miskening van de bevoegdheden van de Gemeenschap. Wat ten slotte de resolutie van het Parlement van 7 februari 2002 betreft, waarin wordt betreurd dat voor de opstelling van de lijst van personen, groepen of entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden, een onder het EU-Verdrag vallende rechtsgrondslag is gekozen, moet worden vastgesteld dat deze kritiek een politieke keuze betreft en niet de rechtmatigheid van de gekozen rechtsgrondslag of een miskening van de bevoegdheden van de Gemeenschap als zodanig ter discussie stelt (beschikking Segi e.a./Raad, punt 45 supra, punt 46).

- 59 Het Gerecht, uitspraak doend in het kader van de uit zijn bevoegdheid krachtens het EG-Verdrag voortvloeiende beperkte wettigheidscontrole, kan dus enkel vaststellen dat het bestreden gemeenschappelijk standpunt geen inbreuk maakt op de bevoegdheden van de Gemeenschap.
- 60 Uit een en ander volgt dat het onderhavige beroep, gelet op de beperkte bevoegdheid van het Gerecht om daarvan kennis te nemen voor zover het gericht is tegen het bestreden gemeenschappelijk standpunt, kennelijk ongegrond moet worden verklaard.

Verzoek tot nietigverklaring van het bestreden besluit

- 61 Tot staving van haar conclusies tot nietigverklaring van het bestreden besluit voert verzoekster drie middelen aan. Het eerste middel is verdeeld in vijf onderdelen: a) schending van de rechten van verdediging; b) schending van een wezenlijk vormvoorschrift; c) schending van het recht op een effectieve rechterlijke

bescherming; d) schending van het recht op het vermoeden van onschuld, en e) kennelijke beoordelingsfout. Het tweede middel betreft schending van het recht om in opstand te komen tegen tirannie en onderdrukking. Het derde middel betreft schending van het non-discriminatiebeginsel.

62 Om te beginnen moet het eerste middel worden onderzocht.

Argumenten van partijen

63 In het kader van het eerste middel betwist verzoekster op zich niet de rechtmatigheid en ook niet de gegrondheid van maatregelen als de bij de bestreden handelingen voorgeschreven bevrozing van tegoeden, tegen bij terroristische daden betrokken personen, groepen of entiteiten, in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931.

64 Verzoekster stelt daarentegen in het eerste onderdeel van het middel dat het bestreden besluit inbreuk maakt op haar fundamentele rechten, met name op haar rechten van verdediging, zoals die met name worden gewaarborgd door artikel 6, lid 2, EU en door artikel 6 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), voor zover die handeling haar sancties oplegt en haar aanzienlijke schade berokkent, zonder dat zij vóór de vaststelling daarvan is gehoord en zelfs zonder dat zij nadien naar behoren haar standpunt kenbaar heeft kunnen maken. Daar zij beschikt over kantoren en bestuurders die bekend zijn, hadden haar vertegenwoordigers volgens haar moeten worden ontboden en gehoord vóór haar plaatsing op de litigieuze lijst. Ter terechtzitting heeft verzoekster met klem verklaard dat zij zelfs niet wist welke nationale instantie de ten aanzien van haar genomen beslissing uit hoofde van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 had opgesteld, en ook niet bekend was met de bewijselementen en informatie op basis waarvan een dergelijke beslissing was genomen. Volgens verzoekster was zij „kennelijk enkel op basis van door het regiem van Teheran overgelegde documenten” op de litigieuze lijst geplaatst.

- 65 Verzoekster stelt bovendien in het tweede en het derde onderdeel van het middel dat haar plaatsing op de litigieuze lijst zonder vooraf te zijn gehoord en zonder de geringste vermelding van de feitelijke en juridische redenen die deze plaatsing wettelijk rechtvaardigen, ook inbreuk maakt op de in artikel 253 EG voorgeschreven motiveringsplicht, alsmede op het recht op een effectieve rechterlijke bescherming (arrest Hof van 8 februari 1968, Mandelli/Commissie, 3/67, Jurispr. blz. 36, en arrest Johnston, punt 39 supra).
- 66 Verzoekster stelt verder nog in het vierde onderdeel van het middel dat die plaatsing bovendien afbreuk doet aan het door artikel 48, lid 1, van het Handvest van de grondrechten gewaarborgde vermoeden van onschuld, en noemt in dit verband ook het arrest van het Europees Hof voor de rechten van de mens van 10 februari 1995, Allenet de Ribemont (serie A nr. 308).
- 67 Verzoekster stelt ten slotte in het vijfde onderdeel van het middel dat haar plaatsing op de litigieuze lijst voortkomt uit een kennelijke beoordelingsfout. Volgens haar kan zij namelijk op generlei wijze ervan worden beschuldigd een terroristische organisatie te zijn.
- 68 De Raad en het Verenigd Koninkrijk voeren aan dat het bestreden besluit geen inbreuk maakt op de fundamentele rechten waarvan schending wordt gesteld.
- 69 Wat meer in het bijzonder het recht te worden gehoord betreft, merkt de Raad op dat verzoekster zelf heeft aangevoerd dat zij vóór de vaststelling van het aanvankelijk bestreden besluit aan de huidige voorzitter van de Raad heeft geschreven om haar zaak te bepleiten. De Raad stelt dat hij haar toen heeft gehoord voordat haar tegoeden zijn bevroren. Hij beroept zich in die zin op de beschikking van de president van de Tweede kamer van het Gerecht van 2 augustus 2000, „Invest”

Import und Export en Invest commerce/Commissie (T-189/00 R, Jurispr. blz. II-2993, punt 41), waaruit indirect zou blijken dat vroegtijdige contacten met de autoriteiten, de uitgebreide bekendmaking van haar standpunt en haar kennis van haar op handen zijnde plaatsing op de zwarte lijst alle factoren zijn die voldoen aan het recht te worden gehoord.

- 70 Verder heeft verzoekster sinds de vaststelling van het aanvankelijk bestreden besluit nooit weer contact met de Raad opgenomen voor een heronderzoek van haar geval ten einde eventueel van de litigieuze lijst te worden afgevoerd.
- 71 Hoe dan ook, noch uit het EVRM noch uit het Handvest van de grondrechten, een overigens niet-bindend instrument, en noch uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten volgt, dat de eerbiediging van de rechten van verdediging een onvoorwaardelijk recht inhoudt te worden gehoord vóór de vaststelling van een strafmaatregel van burgerrechtelijke of administratieve aard zoals die welke in casu wordt bestreden.
- 72 De Raad en het Verenigd Koninkrijk merken aldus op dat uitzonderingen op het algemene recht te worden gehoord in het kader van een administratieve procedure althans in een aantal lidstaten mogelijk lijken om redenen van openbaar belang, openbare orde of onderhouden van internationale betrekkingen, dan wel wanneer het doel van de te nemen beslissing in gevaar wordt of kan worden gebracht indien het betrokken recht werd verleend. Als voorbeeld noemt de Raad het Duitse, het Franse, het Italiaanse, het Engelse, het Deense, het Zweedse, het Ierse en het Belgische recht.
- 73 De regering van het Verenigd Koninkrijk beschrijft de speciale procedure die van toepassing is voor de POAC, in het kader van een beroep tegen een op grond van de Terrorism Act 2000 genomen beslissing van de Home Secretary om een organisatie te verbieden die volgens hem betrokken is bij terrorisme. Die procedure wordt met name gekenmerkt door de aanwijzing van een speciale advocaat om de verzoeker te vertegenwoordigen voor de POAC, die met gesloten deuren zitting houdt, alsmede door de mogelijkheid voor de POAC om bewijselementen in aanmerking te nemen

die aan die partij of haar wettelijk vertegenwoordiger niet zijn meegedeeld krachtens de wet of om redenen van openbaar belang. In casu is een dergelijk verbodsbesluit tegen verzoekster genomen (zie punt 2 hierboven), waartegen zij twee parallelle rechtsmiddelen heeft aangewend, een beroep voor de POAC, en een verzoek om rechterlijke toetsing voor de High Court. Bij arrest van 17 april 2002 heeft de High Court het verzoek om rechterlijke toetsing afgewezen (zie punt 12 hierboven), en bij arrest van 15 november 2002 heeft de POAC het beroep verworpen (zie punt 16 hierboven).

74 Evenzo verleent het gemeenschapsrecht volgens de Raad en het Verenigd Koninkrijk verzoekster geen recht te worden gehoord voordat zij op de litigieuze lijst wordt geplaatst.

75 Volgens het Verenigd Koninkrijk verschilt de onderhavige zaak van die welke heeft geleid tot het door verzoekster aangevoerde arrest van het Hof van 29 juni 1994, Fiskano/Commissie (C-135/92, Jurispr. blz. I-2885), aangezien verzoeksters plaatsing op de litigieuze lijst niet is aan te merken als de uitvoering van een procedure jegens haar met betrekking tot een reeds bestaand recht maar als de vaststelling van een wettelijke of bestuurlijke maatregel door de gemeenschapsinstellingen. Een door die maatregel geraakte persoon is geen verweerder bij een procedure, zodat de kwestie van de rechten van verdediging zich eenvoudigweg niet voordoet. Haar rechten worden gewaarborgd door de mogelijkheid zich tot een rechterlijke instantie te wenden, in casu het Gerecht, met een beroep krachtens artikel 230 EG om te laten onderzoeken of de betrokken regeling rechtmatig is vastgesteld en/of verzoekster daadwerkelijk onder die regeling valt.

76 De Raad beroept zich ook in dezelfde zin op de arresten van het Hof van 23 september 1986, AKZO Chemie/Commissie (5/85, Jurispr. blz. 2585, punten 20 en 24), en 14 maart 2000, Église de scientologie (C-54/99, Jurispr. blz. I-1335, punt 20). De Raad betwijfelt overigens of de beginselen die voortvloeien uit de rechtspraak in zaken die mededinging en handelsprotectie betreffen, in de onderhavige zaak zonder voorbehoud toepassing kunnen vinden. Volgens hem is in casu de meest relevante rechtspraak die waarin is erkend dat in het geval van een persoon waarop een communautaire sanctie van toepassing is, die op voorstel van

een nationale instantie is vastgesteld, het recht te worden gehoord in de eerste plaats daadwerkelijk wordt gewaarborgd in de betrekkingen tussen de betrokkene en de nationale administratie (beschikking „Invest” Import und Export en Invest commerce/Commissie, punt 69 supra, punt 40).

- 77 Met betrekking tot artikel 6 EVRM wijst de Raad erop dat niets in de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens erop duidt dat de bij die bepaling bedoelde waarborgen hadden moeten worden toegepast bij de administratieve procedure die tot de vaststelling van het bestreden besluit heeft geleid. De bevrozing van verzoeksters tegoeden is geen strafrechtelijke sanctie en kan niet met een dergelijke sanctie worden gelijkgesteld wegens de criteria betreffende de zwaarte die door het Europees Hof voor de rechten van de mens worden gehanteerd (EHRM, arresten Engel e.a. van 8 juni 1976, serie A nr. 22, Campbell en Fell van 28 juni 1984, serie A nr. 80, en Öztürk van 23 oktober 1984, serie A nr. 85). Datzelfde Hof heeft ook beslist dat artikel 6, lid 1, EVRM niet van toepassing is op de administratieve onderzoeksfasen voor de administratieve autoriteiten. Enkel voor de wijze waarop de tijdens het administratieve onderzoek verzamelde informatie tijdens de gerechtelijke procedure worden gebruikt, geldt de waarborg van het eerlijk proces (EHRM, arrest Fayed van 21 september 1994, serie A nr. 294-B).
- 78 Het Verenigd Koninkrijk betwist ook dat artikel 6, lid 1, EVRM betrekking heeft op de vaststelling van wettelijke of bestuursrechtelijke maatregelen. Die bepaling is uitsluitend van toepassing op geschillen betreffende rechten en plichten van civielrechtelijke aard, en de daarin bedoelde waarborgen zijn enkel van toepassing voor zover sprake is van een geschil dat een beslissing verlangt. Dat artikel verleent particulieren dus niet het recht te worden gehoord vóór de vaststelling van een regeling die gevolgen heeft voor hun eigendomsrechten. In een dergelijk geval mogen particulieren enkel achteraf opkomen tegen de rechtmatigheid van die regeling of de toepassing ervan op het concrete geval (EHRM, arresten Lithgow e.a. van 8 juli 1986, serie A nr. 102, en James e.a. van 21 februari 1986, serie A nr. 98).
- 79 Noch verzoeksters plaatsing op de litigieuze lijst noch de bevrozing van haar tegoeden vielen dus in casu volgens het Verenigd Koninkrijk onder artikel 6, lid 1,

EVRM. Bijgevolg had verzoekster geen recht haar argumenten te doen gelden vóór de vaststelling van die maatregelen. In het kader van dezelfde bepaling heeft verzoekster echter een recht op toegang tot een rechterlijke instantie om de rechtmatigheid van de betrokken regeling te betwisten. Zij heeft overigens van dit recht gebruik gemaakt met de instelling van het onderhavige beroep.

- 80 Hoe dan ook, de in casu betrokken maatregelen die door spoed zijn voorgeschreven, zijn niet onevenredig ten opzichte van het te bereiken doel en hebben geen wanverhouding tussen de eisen van het algemeen belang en die met betrekking tot de bescherming van de fundamentele rechten geschapen, met dien verstande dat de rechten van verdediging kunnen worden uitgeoefend zodra die maatregelen zijn genomen.
- 81 In dit verband wijzen de Raad en het Verenigd Koninkrijk erop dat een inlichting of het horen van verzoekster vóór de bevrozing van haar tegoeden afbreuk zou hebben gedaan aan de verwezenlijking van het met verordening nr. 2580/2001 nagestreefde belangrijke doel van openbaar belang, namelijk te voorkomen dat tegoeden voor de financiering van terroristische activiteiten kunnen worden gebruikt. Volgens hen had verzoekster immers de termijn die haar voor de indiening van haar opmerkingen was gesteld, kunnen benutten om haar tegoeden buiten de Unie te brengen.
- 82 Het Verenigd Koninkrijk voegt eraan toe dat er waarschijnlijk dwingende redenen in verband met de nationale veiligheid zijn om de betrokkene niet in kennis te stellen van de inlichtingen en de bewijzen op basis waarvan een bevoegde instantie een beslissing kan nemen houdende vaststelling dat een entiteit bij terrorisme betrokken is.
- 83 Met betrekking tot de gestelde schending van de motiveringsplicht voert de Raad aan dat het bestreden besluit weliswaar niet specifiek is gemotiveerd, maar enkel een actualisering bevat van de lijst bedoeld bij verordening nr. 2580/2001, waarvan artikel 2, lid 3, de criteria noemt op basis waarvan de personen, groepen en entiteiten op de litigieuze lijst worden geplaatst. Voornoemde verordening, het

bestreden gemeenschappelijk standpunt en het bestreden besluit, tezamen genomen in een aan verzoekster welbekende context, voldoen dus aan de verplichting tot motivering zoals omschreven door de rechtspraak, met dien verstande dat de materiële voorwaarden van de strijd tegen het terrorisme niet dezelfde zijn als die welke bestaan op andere gebieden, zoals dat van de mededinging (arrest Hof van 14 februari 1990, Delacre e.a./Commissie, C-350/88, Jurispr. blz. I-395, punt 15; zie namelijk in een context van bevrozing van tegoeden, beschikking „Invest” Import und Export en Invest commerce/Commissie, punt 69 supra, punt 43).

84 De Raad is verder van mening dat het bestreden besluit op generlei wijze afbreuk doet aan het recht op het vermoeden van onschuld.

85 Met betrekking tot de gestelde kennelijke beoordelingsfout zijn de Raad en het Verenigd Koninkrijk van mening dat verzoekster weinig grond heeft om te stellen dat zij geen terroristische organisatie is en dat zij dus niet onder artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 valt.

86 De Raad en het Verenigd Koninkrijk herinneren eraan dat de litigieuze lijst krachtens artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 wordt opgesteld aan de hand van welbepaalde inlichtingen of dossier-elementen die aantonen dat door een bevoegde nationale instantie een beslissing is genomen, waarbij is vastgesteld dat een persoon, groep of entiteit betrokken is bij terroristische activiteiten. Verzoekster stelt echter niet, en niets duidt erop, dat zij niet op basis van een dergelijke beslissing op de litigieuze lijst is geplaatst.

87 De Raad erkent dat hij volgens dezelfde bepaling nagaat of de nationale instanties de door de Unie vastgestelde criteria in acht nemen. Dat onderzoek heeft echter geen betrekking op feiten als die welke door verzoekster zijn gesteld, noch op inlichtingen die soms gebaseerd zijn op beschermde bronnen of op het optreden van gespecialiseerde diensten van de lidstaten. Gezien de belangrijke rol die de bevoegde

nationale instanties in de procedure hebben gespeeld, stellen de Raad en het Verenigd Koninkrijk zich op het standpunt dat enkel op nationaal niveau met vrucht de feiten zelf op grond waarvan die instanties de plaatsing van een persoon op de litigieuze lijst hebben voorgesteld, kunnen worden betwist, of om herziening van hun beslissing kan worden verzocht. In dit verband merkt het Verenigd Koninkrijk op dat artikel 7 van verordening nr. 2580/2001 de Commissie machtigt de bijlage bij die verordening te wijzigen op basis van door de lidstaten verstrekte informatie.

- 88 De Home Secretary, die de ter zake bevoegde instantie in het Verenigd Koninkrijk is, heeft evenwel een verzoek van verzoekster om te worden afgevoerd van de lijst van de op grond van de Terrorism Act 2000 verboden organisaties, afgewezen. De Home Secretary, die nota heeft genomen van verzoeksters verklaringen dat zij enerzijds betrokken was bij een gerechtvaardigde strijd tegen een repressief regiem en dat anderzijds haar handelingen van gewapend verzet geconcentreerd waren op militaire doelen in Iran, heeft verklaard dat hij „een recht om toevlucht te nemen tot terroristische handelingen, ongeacht wat de motivering daarvan moge zijn” niet kon aanvaarden. De door verzoekster tegen die beslissing ingestelde beroepen in rechte zijn verworpen (zie punt 73 hierboven).

Beoordeling door het Gerecht

- 89 Om te beginnen moeten tezamen worden onderzocht de grieven betreffende schending van de rechten van verdediging, schending van de motiveringsplicht en schending van het recht op een effectieve rechterlijke bescherming, die nauw verband met elkaar houden. Immers, de waarborg van de rechten van verdediging helpt om ervoor te zorgen dat het recht op een effectieve rechterlijke bescherming goed wordt uitgeoefend. Verder bestaat er een nauw verband tussen het recht op een effectief beroep in rechte en de motiveringsplicht. Volgens vaste rechtspraak beantwoordt de ingevolge artikel 253 EG op de gemeenschapsinstellingen rustende verplichting om hun handelingen met redenen te omkleden, niet alleen aan een formele doelstelling, maar strekt zij ertoe de gemeenschapsrechter in staat te stellen zijn wettigheidstoetsing te verrichten en de betrokkenen de gelegenheid te geven de gronden van de genomen maatregel te kennen, zodat zij hun rechten kunnen

verdedigen en kunnen nagaan of de beslissing al dan niet gegrond is (arresten Hof van 4 juli 1963, Duitsland/Commissie, 24/62, Jurispr. blz. 137, 149, en 10 mei 2005, Italië/Commissie, C-400/99, Jurispr. blz. I-3657, punt 22; arrest Gerecht van 30 september 2003, Cableuropa e.a./Commissie, T-346/02 en T-347/02, Jurispr. blz. II-4251, punt 225). Zo kunnen de betrokkenen pas werkelijk met vrucht van hun beroepsrecht gebruik maken indien zij kennis krijgen van de exacte inhoud en van de motivering van de betrokken handeling (zie in die zin arrest Hof van 19 februari 1998, Commissie/Raad, C-309/95, Jurispr. blz. I-655, punt 18, en arrest Gerecht van 7 juli 1999, British Steel/Commissie, T-89/96, Jurispr. blz. II-2089, punt 33).

90 Gelet op de argumenten die de Raad en het Verenigd Koninkrijk primair hebben uiteengezet, zal het Gerecht allereerst nagaan of de rechten en waarborgen waarvan verzoekster schending stelt, in beginsel van toepassing zijn in de context van de vaststelling van een besluit tot bevrozing van tegoeden op grond van verordening nr. 2580/2001. Het Gerecht zal vervolgens het voorwerp ervan bepalen en de grenzen van die rechten en waarborgen in die context preciseren. Ten slotte zal het Gerecht zich uitspreken over de gestelde schending van de betrokken rechten en waarborgen in de bijzondere omstandigheden van het onderhavige geval.

Toepasselijkheid van de waarborgen in verband met de eerbiediging van de rechten van verdediging, de motiveringsplicht en het recht op een effectieve rechterlijke bescherming in het kader van de vaststelling van een besluit tot bevrozing van tegoeden op grond van verordening nr. 2580/2001

— Rechten van verdediging

91 Volgens vaste rechtspraak vormt de eerbiediging van de rechten van verdediging in elke procedure tegen iemand die tot een bezwarende handeling kan leiden, een grondbeginsel van het gemeenschapsrecht, dat zelfs bij ontbreken van elke regeling betreffende de betrokken procedure in acht moet worden genomen. Dit beginsel

verlangt, dat iedere persoon aan wie een sanctie kan worden opgelegd, in staat wordt gesteld naar behoren zijn standpunt kenbaar te maken over de elementen die tegen hem in aanmerking zijn genomen om de sanctie op te leggen (zie arrest Hof, Fiskano/Commissie, punt 75 supra, punten 39 en 40, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 92 In casu is het bestreden besluit, waarbij aan verzoekster een individuele economische en financiële sanctiemaatregel (bevriezing van tegoeden) is opgelegd, ontegenzeggelijk een bezwarende handeling (zie ook punt 98 hierna). Die rechtspraak is dus in casu relevant.
- 93 Uit die rechtspraak vloeit voort dat, uitzonderingen daargelaten (zie punten 127 e.v. hierna), de waarborg van de rechten van verdediging in beginsel twee hoofdonderdelen omvat. Enerzijds moeten aan de betrokkene de bewijselementen worden meegedeeld die tegen hem zijn aangevoerd als grond voor de voorgenomen administratieve sanctie (hierna: „mededeling van de bewijselementen ten laste”). Anderzijds moet hij in staat worden gesteld naar behoren zijn standpunt over die bewijselementen kenbaar te maken (hierna: „recht te worden gehoord”).
- 94 Aldus begrepen, moet de eerbiediging van de rechten van verdediging in het kader van de administratieve procedure zelf worden onderscheiden van die welke voortvloeit uit het recht op een effectief beroep in rechte tegen de eventueel na afloop van die procedure vastgestelde bezwarende handeling (zie in die zin arrest Gerecht van 23 april 2002, Campolargo/Commissie, T-372/00, JurAmbt. blz. I-A-49 en II-223, punt 36). De argumenten van de Raad en het Verenigd Koninkrijk in verband met artikel 6 EVRM (zie punten 77-79 hierboven) zijn in het kader van de onderhavige grief derhalve irrelevant.
- 95 Verder kan de waarborg betreffende de eerbiediging van de eigenlijke rechten van verdediging in het kader van de vaststelling van een besluit tot bevrozing van tegoeden op grond van verordening nr. 2580/2001, de betrokkenen niet worden

geweigerd op de enkele door de Raad en het Verenigd Koninkrijk aangevoerde grond (zie punten 78 en 79 hierboven), dat noch het EVRM noch de algemene beginselen van gemeenschapsrecht particulieren een recht verlenen om vóór de vaststelling van een normatieve handeling te worden gehoord (zie in die zin en naar analogie arrest Yusuf, punt 29 supra, punt 322).

- 96 De rechtspraak inzake het recht om te worden gehoord kan weliswaar niet worden uitgebreid tot een communautaire regelgevingsprocedure voor de vaststelling van normatieve maatregelen die een economische beleidskeuze impliceren en van toepassing zijn op alle betrokken marktdeelnemers (arrest Gerecht van 11 december 1996, Atlanta e.a./Europese Gemeenschap, T-521/93, Jurispr. blz. II-1707, punt 70, bevestigd in hogere voorziening bij arrest Hof van 14 oktober 1999, Atlanta/Europese Gemeenschap, C-104/97 P, Jurispr. blz. I-6983, punten 34-38).
- 97 Ook is het zo dat het bestreden besluit, volgens hetwelk verzoekster op de litigieuze lijst blijft staan, nadat zij bij het aanvankelijk bestreden besluit daarop was geplaatst, dezelfde algemene strekking heeft als verordening nr. 2580/2001 en evenals die verordening rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat. Het besluit heeft dus wel degelijk — ondanks het opschrift ervan — hetzelfde karakter als de verordening in de zin van artikel 249 EG (zie naar analogie beschikking Gerecht van 6 mei 2003, DOW AgroSciences/Parlement en Raad, T-45/02, Jurispr. blz. II-1973, punten 31-33, en de aldaar aangehaalde rechtspraak, en arrest Yusuf, punt 29 supra, punten 184-188).
- 98 Dit besluit is echter niet uitsluitend normatief van aard. Hoewel dat besluit erga omnes werkt, raakt het verzoekster rechtstreeks en individueel, en noemt het haar trouwens met name als degene die moet worden geplaatst op de lijst van personen, groepen en entiteiten wier tegoeden ingevolge verordening nr. 2580/2001 moeten worden bevroren. Nu het gaat om een handeling waarbij een individuele economische en financiële sanctiemaatregel wordt opgelegd (zie punt 92 hierboven), is de in punt 96 hierboven aangehaalde rechtspraak derhalve irrelevant (zie naar analogie arrest Yusuf, punt 29 supra, punt 324).

99 Verder moet worden gewezen op de elementen die de onderhavige zaak onderscheiden van de zaken die hebben geleid tot de arresten Yusuf en Kadi, punt 29 supra, waarin is beslist dat de gemeenschapsinstellingen niet verplicht waren de betrokkenen te horen in het kader van de vaststelling en de uitvoering van een soortgelijke maatregel tot bevrozing van de tegoeden van personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, het Al-Qaïda-netwerk en de Taliban.

100 Die oplossing is in voornoemde zaken gerechtvaardigd door de omstandigheid dat de gemeenschapsinstellingen zich hadden beperkt tot omzetting in de communautaire rechtsorde — omdat zij daartoe verplicht waren — van de resoluties van de Veiligheidsraad en de besluiten van zijn sanctiecomité, die verplichtten tot de bevrozing van de tegoeden van de met name genoemde betrokkenen, maar die deze instellingen in de fase van de concrete uitvoering daarvan niet de mogelijkheid lieten te voorzien in een communautair mechanisme tot onderzoek of herziening van de individuele situaties. Het Gerecht heeft daaruit afgeleid dat het gemeenschapsrechtelijke beginsel van het recht te worden gehoord, geen toepassing kon vinden in dergelijke omstandigheden, waarin het horen van de belanghebbende de instellingen in geen geval kon nopen hun standpunt te herzien (arresten Yusuf, punt 29 supra, punt 328, en Kadi, punt 29 supra, punt 258).

101 Hoewel in paragraaf 1, sub c, van resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad met name wordt bepaald dat alle Leden onverwijld de tegoeden en andere financiële activa of economische middelen moeten bevriezen van de personen die terroristische daden plegen of proberen te plegen, vergemakkelijken of daaraan deelnemen, van de entiteiten die aan die personen toebehoren of door hen worden gecontroleerd, en van de personen en entiteiten die in naam of in opdracht van die personen en entiteiten handelen, worden daarentegen in de onderhavige zaak de personen, groepen en entiteiten waartegen die maatregelen moeten worden gericht, niet met name vermeld. De Veiligheidsraad heeft ook geen nauwkeurige rechtsregels vastgesteld betreffende de procedure tot bevrozing van tegoeden, noch waarborgen of beroepen in rechte, die de bij een dergelijke procedure betrokken personen en entiteiten een daadwerkelijke mogelijkheid bieden om de jegens hen door de Leden genomen maatregelen te betwisten.

- 102 In de context van resolutie 1373 (2001) staat het dus aan de Leden van de Organisatie van de Verenigde Naties (VN) — en in casu de Gemeenschap door middel waarvan haar lidstaten hebben besloten te handelen — specifiek de personen, groepen en entiteiten aan te duiden waarvan de tegoeden ingevolge die resolutie moeten worden bevroren met inachtneming van de regels van hun eigen rechtsorde.
- 103 In dit verband heeft de Raad ter terechtzitting gesteld dat in het kader van de uitvoering van resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad de maatregelen die hij krachtens een gebonden bevoegdheid heeft vastgesteld en die daardoor de uit de artikelen 25 en 103 van het Handvest van de Verenigde Naties voortvloeiende „voorrang” krijgen, hoofdzakelijk de maatregelen zijn die zijn voorgeschreven door de materiële bepalingen van verordening nr. 2580/2001, waarbij de inhoud wordt vastgesteld van de beperkende maatregelen die tegen de in paragraaf 1, sub c, van die resolutie bedoelde personen moeten worden genomen. Anders dan de betrokken handelingen in de zaken die hebben geleid tot de arresten Yusuf en Kadi, punt 29 supra, vallen daarentegen de handelingen waarbij in concreto die beperkende maatregelen op deze of gene persoon of entiteit worden toegepast, zoals het bestreden besluit, niet onder de uitoefening van een gebonden bevoegdheid, zodat zij dus niet de betrokken „voorrang” krijgen. Volgens de Raad valt de vaststelling van die handelingen eerder onder de uitoefening van de ruime beoordelingsbevoegdheid die hij op het gebied van het GBVB heeft.
- 104 Die overwegingen kunnen in wezen door het Gerecht worden aanvaard, behoudens eventuele problemen bij de toepassing van paragraaf 1, sub c, van resolutie 1373 (2001), die zouden kunnen voortvloeien uit het tot op heden ontbreken van een algemeen aanvaarde definitie van de begrippen „terrorisme” en „terroristische daad” in het volkenrecht [zie dienaangaande het definitieve document (A/60/L1) dat door de Algemene Vergadering van de VN op 15 september 2005 tijdens de wereldtopconferentie bij het zestigjarige bestaan van die organisatie is vastgesteld].
- 105 Ten slotte voert de Raad ter terechtzitting aan dat hij zich als gemeenschapsinstelling die verordening nr. 2580/2001 en de besluiten tot uitvoering daarvan heeft vastgesteld, niet gebonden achtte aan de gemeenschappelijke standpunten die de

Raad op het gebied van het GBVB heeft vastgesteld als instelling samengesteld uit de vertegenwoordigers van de lidstaten, al leek het hem normaal te zorgen voor de samenhang van zijn optreden uit hoofde van het GBVB en uit hoofde van het EG-Verdrag.

- 106 De Raad wijst er aldus terecht op dat de Gemeenschap niet handelt uit hoofde van een bevoegdheid die gebonden is aan de wil van de Unie of aan die van haar lidstaten, wanneer de Raad, zoals in casu, economische sanctiemaatregelen op basis van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG vaststelt. Voor het overige is dit het enige standpunt dat strookt met de bewoordingen zelf van artikel 301 EG, volgens hetwelk de Raad ter zake besluit „met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, op voorstel van de Commissie”, evenals met die van artikel 60, lid 1, EG, volgens hetwelk de Raad volgens dezelfde procedure de nodige urgente maatregelen „kan nemen” bij een onder het GBVB vallende handeling.
- 107 Aangezien de identificatie van de in resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad bedoelde personen, groepen en entiteiten, en de vaststelling van de daaruit volgende maatregel tot bevrozing van tegoeden vallen onder de uitoefening van een eigen bevoegdheid die een discretionaire beoordeling van de Gemeenschap inhoudt, zijn de betrokken gemeenschapsinstellingen, in casu de Raad, in beginsel gehouden tot eerbiediging van de rechten van verdediging van de betrokkenen, wanneer zij handelen om te voldoen aan die resolutie.
- 108 Bijgevolg is de waarborg van de rechten van verdediging in beginsel volledig van toepassing in het kader van de vaststelling van een besluit tot bevrozing van tegoeden uit hoofde van verordening nr. 2580/2001.

— Motiveringsplicht

- 109 In beginsel is de waarborg met betrekking tot de bij artikel 253 EG voorgeschreven motiveringsplicht ook volledig van toepassing in het kader van de vaststelling van

een besluit tot bevrozing van tegoeden uit hoofde van verordening nr. 2580/2001, hetgeen overigens door geen van de partijen in twijfel is getrokken.

— Recht op een effectieve rechterlijke bescherming

- 110 Met betrekking tot de waarborg met betrekking tot het recht op een effectieve rechterlijke bescherming zij herinnerd aan de vaste rechtspraak, dat particulieren zich daadwerkelijk voor de rechter moeten kunnen beroepen op door hen aan de communautaire rechtsorde ontleende rechten, aangezien dit recht op rechterlijke bescherming een van de algemene rechtsbeginselen is die voortvloeien uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten. Dit recht is eveneens neergelegd in de artikelen 6 en 13 van het EVRM (zie arrest Gerecht van 5 april 2006, *Degussa/Commissie*, T-279/02, *Jurispr. blz. II-897*, punt 421, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 111 Dat geldt met name voor de maatregelen tot bevrozing van de tegoeden van personen of organisaties die van terroristische activiteiten worden verdacht (zie in die zin punt XIV van de richtlijnen over mensenrechten en de strijd tegen terrorisme, die het Comité van ministers van de Raad van Europa op 11 juli 2002 heeft aangenomen).
- 112 In het kader van het onderhavige beroep komt het enige voorbehoud dat de Raad met betrekking tot de principiële toepasselijkheid van die waarborg heeft gemaakt, erop neer dat volgens die instelling het Gerecht niet bevoegd is om de interne wettigheid van de materiële bepalingen van verordening nr. 2580/2001 te toetsen, aangezien deze zijn vastgesteld op grond van een aan resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad gebonden bevoegdheid, en dus in aanmerking komen voor de in punt 103 hierboven vermelde „voorrang”.

- 113 Het Gerecht behoeft echter geen uitspraak te doen over de gegrondheid van dat voorbehoud, aangezien het onderhavige geding, zoals hierna zal worden uiteengezet, kan worden beslecht op basis van de uitsluitende rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van het bestreden besluit, waarvan geen van de partijen betwist dat het Gerecht wél daartoe bevoegd is.

Voorwerp en beperkingen van de waarborgen betreffende de eerbiediging van de rechten van verdediging, de motiveringsplicht en het recht op een effectieve rechterlijke bescherming in het kader van de vaststelling van een besluit tot bevroezing van tegoeden op grond van verordening nr. 2580/2001

— Rechten van verdediging

- 114 In de eerste plaats moet het voorwerp van de waarborg van de rechten van verdediging worden omschreven in het kader van de vaststelling van een besluit tot bevroezing van tegoeden op grond van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001, waarbij onderscheid dient te worden gemaakt naargelang het gaat om een aanvankelijk besluit tot bevroezing van tegoeden als bedoeld in artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 (hierna: „aanvankelijk besluit tot bevroezing van tegoeden”), of om een van de latere besluiten tot handhaving van de bevroezing van tegoeden, na periodieke herziening, als bedoeld in artikel 1, lid 6, van dat gemeenschappelijk standpunt (hierna: „latere besluiten tot bevroezing van tegoeden”).
- 115 In die context moet om te beginnen erop worden gewezen dat de rechten van verdediging enkel kunnen worden uitgeoefend met betrekking tot gegevens, feitelijk of rechtens, die de toepassing van de maatregel op de betrokkene aan voorwaarden kunnen onderwerpen, overeenkomstig de relevante regeling.
- 116 In casu is de relevante regeling vastgesteld bij artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001, volgens hetwelk de Raad de lijst vaststelt van personen, groepen en

entiteiten waarop deze verordening van toepassing is, en deze evalueert en wijzigt met eenparigheid van stemmen, overeenkomstig de bepalingen van artikel 1, leden 4 tot en met 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931. De betrokken lijst moet dus overeenkomstig de bepalingen van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 worden vastgesteld aan de hand van welbepaalde inlichtingen of dossier-elementen die aantonen dat door een bevoegde instantie een beslissing is genomen ten aanzien van de bedoelde personen, groepen of entiteiten, ongeacht of het gaat om de inleiding van een onderzoek of een vervolging wegens een terroristische daad, poging tot het plegen van een dergelijke daad, of de deelname aan of het vergemakkelijken van een dergelijke daad, op grond van bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen, dan wel om een veroordeling wegens dergelijke feiten. Onder „bevoegde instantie” wordt verstaan een rechterlijke instantie of, indien rechterlijke instanties geen bevoegdheid bezitten op het door deze bepaling bestreken gebied, een gelijkwaardige op dat terrein bevoegde instantie. Verder moeten overeenkomstig artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 de namen van de op de lijst geplaatste personen, groepen en entiteiten regelmatig en ten minste om de zes maanden worden gezien om er zeker van te zijn dat hun plaatsing op de lijst nog steeds gerechtvaardigd is.

- 117 Zoals de Raad en het Verenigd Koninkrijk terecht hebben opgemerkt, speelt de procedure die kan leiden tot een maatregel tot bevrozing van tegoeden op grond van de relevante regeling, zich dus af op twee niveaus, nationaal en communautair. Om te beginnen moet een nationale bevoegde instantie, in beginsel een rechterlijke instantie, ten aanzien van de betrokkene een beslissing nemen die beantwoordt aan de definitie van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931. Gaat het om een beslissing tot inleiding van een onderzoek of een vervolging, dan moet deze zijn gebaseerd op bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen. Daarna moet de Raad, met eenparigheid van stemmen, beslissen om de betrokkene op de litigieuze lijst te plaatsen, op basis van welbepaalde inlichtingen of dossier-elementen die aantonen dat een dergelijke beslissing is genomen. Vervolgens moet de Raad zich er regelmatig en ten minste om de zes maanden van vergewissen dat de plaatsing van de betrokkene op de litigieuze lijst nog steeds gerechtvaardigd is. De controle of er een beslissing van een nationale instantie bestaat die aan die definitie voldoet, lijkt een essentiële voorafgaande voorwaarde te zijn voor de vaststelling door de Raad van een aanvankelijk besluit tot bevrozing van tegoeden, terwijl de controle van de gevolgen die op nationaal niveau aan dat besluit zijn gegeven, onmisbaar is in de context van de vaststelling van een later besluit tot bevrozing van tegoeden.

- 118 Derhalve kan de vraag van de eerbiediging van de rechten van verdediging in de context van de vaststelling van een maatregel tot bevrozing van tegoeden ook op die twee niveaus rijzen (zie in die zin en naar analogie beschikking „Invest” Import und Export en Invest commerce/Commissie, punt 69 supra, punt 40).
- 119 De rechten van verdediging van de betrokkene moeten allereerst daadwerkelijk worden gewaarborgd in het kader van de nationale procedure die heeft geleid tot de vaststelling door de bevoegde nationale instantie van het in artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 bedoelde besluit. Hoofdzakelijk in dat nationale kader moet de betrokkene in staat worden gesteld naar behoren zijn standpunt kenbaar te maken over de tegen hem in aanmerking genomen elementen waarop het betrokken besluit is gebaseerd, behoudens eventuele beperkingen van de rechten van verdediging die naar nationaal recht zijn gerechtvaardigd, met name om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of het behoud van internationale betrekkingen (zie in die zin, EHRM, arrest *Tinnelly & Sons e.a. en McElduff e.a. v Verenigd Koninkrijk* van 10 juli 1998, *Recueil des arrêts et décisions*, 1998-IV, § 78).
- 120 De rechten van verdediging van de betrokkene moeten vervolgens daadwerkelijk worden gewaarborgd in het kader van de communautaire procedure die moet leiden tot de vaststelling door de Raad van het besluit om hem op de litigieuze lijst te plaatsen of om hem daarop te laten staan overeenkomstig artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001. In beginsel dient de betrokkene in dat kader enkel in staat te worden gesteld naar behoren zijn standpunt kenbaar te maken over de wettelijke voorwaarden voor toepassing van de betrokken gemeenschapsmaatregel, te weten, in geval van een aanvankelijk besluit tot bevrozing van tegoeden, het bestaan van welbepaalde inlichtingen of dossierelementen waaruit blijkt dat een bevoegde nationale instantie ten aanzien van hem een beslissing heeft genomen die beantwoordt aan de definitie in artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, en in geval van een later besluit tot bevrozing van tegoeden, de redenen waarom de betrokkene op de litigieuze lijst moet blijven staan.
- 121 Voor zover het betrokken besluit afkomstig is van een bevoegde instantie van een lidstaat, verlangt daarentegen de eerbiediging van de rechten van verdediging op

communautair niveau gewoonlijk niet meer dat de betrokkene in die fase opnieuw in staat wordt gesteld zijn standpunt kenbaar te maken over de wenselijkheid en de gegrondheid van dat besluit, aangezien die vragen enkel op nationaal niveau voor de betrokken instantie of in geval van beroep van de betrokkene voor de bevoegde nationale rechterlijke instantie aan de orde kunnen worden gesteld. Evenzo staat het in beginsel niet aan de Raad zich uit te laten over de regelmatigheid van de tegen de betrokkene ingeleide procedure die tot voornoemd besluit heeft geleid, als voorzien in het toepasselijke recht van de lidstaat, of over de eerbiediging van de fundamentele rechten van de betrokkene door de nationale instanties. Daartoe zijn immers uitsluitend de nationale rechtbanken of, desgevallend, het Europees Hof voor de rechten van de mens bevoegd (zie naar analogie arrest Gerecht van 10 april 2003, *Le Pen/Parlement*, T-353/00, Jurispr. blz. II-1729, punt 91, bevestigd in hogere voorziening bij arrest Hof van 7 juli 2005, *Le Pen/Parlement*, C-208/03 P, Jurispr. blz. I-6051).

122 Is de gemeenschapsmaatregel tot bevrozing van tegoeden vastgesteld op basis van een na een onderzoek of een vervolging genomen beslissing van een nationale instantie van een lidstaat (in plaats van op basis van een beslissing tot veroordeling), dan verlangt de eerbiediging van de rechten van verdediging in beginsel evenmin dat de betrokkene in staat is gesteld zijn standpunt kenbaar te maken over de vraag of die beslissing op „bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen” is gebaseerd, zoals artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 voorschrijft. Immers, hoewel dat element een van de wettelijke voorwaarden voor toepassing van de betrokken maatregel is, is het naar het oordeel van het Gerecht, gelet op het in artikel 10 EG neergelegde beginsel van loyale samenwerking, niet aangewezen om ter zake de uitoefening van de rechten van verdediging op gemeenschapsniveau mogelijk te maken.

123 In dit verband herinnert het Gerecht eraan dat krachtens artikel 10 EG de betrekkingen tussen de lidstaten en de gemeenschapsinstellingen worden beheerst door de verplichting over en weer loyaal samen te werken (zie arrest Hof van 16 oktober 2003, *Ierland/Commissie*, C-339/00, Jurispr. blz. I-11757, punten 71 en 72, en de aldaar aangehaalde rechtspraak). Dit beginsel is algemeen van toepassing en geldt met name in het kader van de in titel VI van het EU-Verdrag geregelde JBZ, die overigens volledig op de samenwerking tussen de lidstaten en de instellingen is gegrondvest (arrest Hof van 16 juni 2005, *Pupino*, C-105/03, Jurispr. blz. I-5285, punt 42).

- 124 In geval van toepassing van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 — bepalingen waarbij een speciale vorm van samenwerking tussen de Raad en de lidstaten bij de gemeenschappelijke strijd tegen het terrorisme wordt ingevoerd —, is het Gerecht van oordeel dat dit beginsel voor de Raad de verplichting meebrengt, zich zoveel mogelijk te verlaten op de beoordeling door de bevoegde nationale instantie, althans wanneer het een rechterlijke instantie betreft, zowel met betrekking tot het bestaan van „bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen” waarop haar beslissing is gebaseerd, als met betrekking tot de erkenning van de eventuele beperkingen van toegang tot die bewijzen of aanwijzingen die naar nationaal recht om dwingende redenen van openbare orde, openbare veiligheid of behoud van de internationale betrekkingen rechtmatig zijn (zie naar analogie arrest Gerecht van 18 september 1996, Postbank/Commissie, T-353/94, Jurispr. blz. II-921, punt 69, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 125 Hierbij zij aangetekend dat die overwegingen slechts gelden voor zover de betrokken bewijzen of aanwijzingen inderdaad door de in het voorgaande punt bedoelde bevoegde nationale instantie zijn beoordeeld. Baseert de Raad daarentegen tijdens de voor hem lopende procedure zijn aanvankelijke besluit of een later besluit tot bevriezing van tegoeden op informatie of bewijselementen die hem door de vertegenwoordigers van de lidstaten zijn meegedeeld zonder dat zij aan die bevoegde nationale instantie ter beoordeling zijn voorgelegd, dan moeten die elementen worden aangemerkt als nieuwe elementen ten laste die in beginsel moeten worden meegedeeld en waarover op communautair niveau de betrokkene moet worden gehoord indien dit niet reeds op nationaal niveau is geschied.
- 126 Uit het voorgaande volgt dat in het kader van de betrekkingen tussen de Gemeenschap en haar lidstaten de eerbiediging van de rechten van verdediging op het niveau van de communautaire procedure tot bevriezing van tegoeden een betrekkelijk beperkt voorwerp heeft. In het geval van een aanvankelijk besluit tot bevriezing van tegoeden verlangt die eerbiediging in beginsel enerzijds dat de Raad aan de betrokkene de welbepaalde inlichtingen of dossier-elementen meedeelt, die aantonen dat een bevoegde instantie van een lidstaat ten aanzien van hem een beslissing heeft genomen die beantwoordt aan de definitie in artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, alsmede in voorkomend geval de in punt 125 hierboven bedoelde nieuwe elementen, en anderzijds dat de betrokkene in staat wordt gesteld naar behoren zijn standpunt over die informatie of dossier-elementen kenbaar te maken. In het geval van een later besluit tot bevriezing

van tegoeden verlangt de eerbiediging van de rechten van verdediging in dezelfde zin dat de Raad aan de betrokkene de informatie of dossier-elementen meedeelt op grond waarvan hij volgens de Raad op de litigieuze lijsten moet blijven staan, alsmede in voorkomend geval de in punt 125 hierboven bedoelde nieuwe elementen, en verder dat de betrokkene in staat wordt gesteld naar behoren zijn standpunt daarover kenbaar te maken.

127 Tegelijkertijd moet echter worden erkend, dat bepaalde beperkingen van de aldus naar hun voorwerp omschreven rechten van verdediging op goede gronden kunnen worden overwogen en aan de betrokkenen worden opgelegd in omstandigheden als die van de onderhavige zaak, waarin het gaat om specifieke beperkende maatregelen tot bevrozing van de tegoeden en financiële activa van de personen, groepen en entiteiten waarvan de Raad heeft vastgesteld dat zij betrokken zijn bij terroristische daden.

128 Evenals in het arrest Yusuf, punt 29 supra, is beslist en zoals de Raad en het Verenigd Koninkrijk in casu stellen, is het Gerecht dus van oordeel dat een mededeling van de elementen ten laste en het horen van de betrokkenen vóór de vaststelling van het aanvankelijke besluit tot bevrozing van tegoeden de doeltreffendheid van de sancties in gevaar zouden kunnen brengen en dus onverenigbaar zouden zijn met het door de Gemeenschap overeenkomstig resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad nagestreefde doel van algemeen belang. Een aanvankelijke maatregel tot bevrozing van tegoeden moet naar zijn aard een verrassingseffect kunnen hebben en onmiddellijk kunnen worden toegepast. Een dergelijke maatregel kan derhalve niet vóór zijn uitvoering worden meegedeeld (arrest Yusuf, punt 29 supra, punt 308; zie ook in die zin en naar analogie conclusie van advocaat-generaal Warner bij arrest Hof van 26 juni 1980, National Panasonic/Commissie, 136/79, Jurispr. blz. 2033, 2061, 2068, 2069).

129 Willen de betrokkenen hun rechten met vrucht kunnen verdedigen, met name in het kader van een eventueel beroep in rechte voor het Gerecht, dan is het wel noodzakelijk dat de elementen ten laste hun voor zover mogelijk worden meegedeeld hetzij tegelijkertijd met, hetzij zo spoedig mogelijk na de vaststelling van het aanvankelijke besluit tot bevrozing van tegoeden (zie ook punt 139 hierna).

- 130 In die context moeten de betrokkenen ook de mogelijkheid hebben om de onmiddellijke herziening van de aanvankelijke maatregel tot bevroering van hun tegoeden te vragen (zie in die zin in de ambtenarenrechtspraak arresten Gerecht van 15 juni 2000, F/Commissie, T-211/98, JurAmbt. blz. I-A-107 en II-471, punt 34, en 18 oktober 2001, X/BCE, T-333/99, Jurispr. blz. II-3021, punt 183, en arrest Campolargo/Commissie, punt 94 supra, punt 32). Het Gerecht erkent echter dat dit horen achteraf niet ambtshalve geboden is in het kader van een aanvankelijk besluit tot bevroering van tegoeden, aangezien de betrokkenen ook de mogelijkheid hebben om onmiddellijk beroep bij het Gerecht in te stellen; die mogelijkheid brengt ook een evenwicht tot stand tussen de eerbiediging van de fundamentele rechten van de op de litigieuze lijst geplaatste personen en de noodzaak preventieve maatregelen te nemen in het kader van de strijd tegen het internationale terrorisme (zie in die zin en naar analogie conclusie van advocaat-generaal Warner bij arrest National Panasonic/Commissie, punt 128 supra, Jurispr. blz. 2069).
- 131 Niettemin zij erop gewezen dat de voorgaande overwegingen niet relevant zijn voor de latere besluiten tot bevroering van tegoeden, die de Raad heeft genomen in het kader van het regelmatige en ten minste om de zes maanden verrichte heronderzoek om te bezien of de betrokkenen op de litigieuze lijst moeten blijven staan, als bedoeld in artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931. In dat stadium zijn de tegoeden namelijk reeds bevroren zodat een verrassingseffect niet noodzakelijk is voor de doeltreffendheid van de sancties. Voordat een later besluit tot bevroering van tegoeden wordt genomen, dient de betrokkene derhalve opnieuw de mogelijkheid te krijgen om te worden gehoord, en dienen nieuwe elementen ten laste hem te worden meegedeeld.
- 132 In dit verband kan het Gerecht zich niet aansluiten bij de door de Raad en het Verenigd Koninkrijk ter terechtzitting verdedigde opvatting, dat de Raad de betrokkenen in het kader van de vaststelling van een later besluit tot bevroering van tegoeden enkel dient te horen, wanneer zij hem vooraf uitdrukkelijk daarom hebben gevraagd. Overeenkomstig artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 kan de Raad immers een dergelijk besluit enkel vaststellen nadat hij zich ervan heeft vergewist dat de plaatsing van de betrokkenen op de litigieuze lijst nog steeds gerechtvaardigd is, wat betekent dat hij hen vooraf in staat stelt naar behoren hun standpunt daarover kenbaar te maken.

- 133 Vervolgens erkent het Gerecht dat in omstandigheden als de onderhavige waarin het gaat om een conservatoire maatregel die de beschikbaarheid van de tegoeden van bepaalde personen, groepen en entiteiten beperkt in het kader van de strijd tegen het terrorisme, dwingende overwegingen betreffende de veiligheid van de Gemeenschap en haar lidstaten of het onderhouden van hun internationale betrekkingen zich ertegen kunnen verzetten dat bepaalde elementen ten laste aan de betrokkenen worden meegedeeld en dat zij dus tijdens de administratieve procedure over die elementen worden gehoord (zie naar analogie arrest Yusuf, punt 29 supra, punt 320).
- 134 Dergelijke beperkingen stroken met de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten, zoals de Raad en het Verenigd Koninkrijk hebben betoogd, die erop hebben gewezen dat uitzonderingen op het algemene recht om te worden gehoord in het kader van een administratieve procedure in tal van lidstaten zijn toegelaten om redenen van openbaar belang, openbare veiligheid of het behoud van de internationale betrekkingen, dan wel wanneer het doel van de te nemen beslissing in gevaar wordt of kan worden gebracht indien bedoeld recht werd verleend (zie de in punt 72 hierboven aangehaalde voorbeelden).
- 135 Overigens stroken die beperkingen met de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens, dat zelfs in de striktere context van een strafrechtelijke procedure op tegenspraak, waarvoor de eisen van artikel 6 EVRM gelden, erkent dat in zaken betreffende de nationale veiligheid en meer in het bijzonder inzake terrorisme, bepaalde beperkingen van de rechten van verdediging kunnen worden overwogen, met name met betrekking tot de bekendmaking van de elementen ten laste of de wijze van toegang tot het dossier (zie bijvoorbeeld arresten Chahal v Verenigd Koninkrijk van 15 november 1996, Recueil 1996-V, § 131, en Jasper v Verenigd Koninkrijk van 16 februari 2000, nr. 27052/95, niet gepubliceerd in *Recueil des arrêts et décisions*, §§ 51-53, en de aldaar aangehaalde rechtspraak; zie ook punt IX.3 van de in punt 111 hierboven aangehaalde richtlijnen van het Comité van ministers van de Raad van Europa).

136 In de onderhavige omstandigheden zijn die overwegingen vooral van toepassing op de „bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen” waarop de nationale beslissing tot inleiding van een onderzoek of een vervolging is gebaseerd, zoals zij ter kennis van de Raad kunnen zijn gebracht, maar het is denkbaar dat de beperkingen van de toegang ook betrekking kunnen hebben op de precieze inhoud of de bijzondere motivering van voornoemde beslissing, en zelfs op de identiteit van de instantie waarvan het besluit afkomstig is. Het is zelfs mogelijk dat in een aantal zeer bijzondere omstandigheden de identificatie van de lidstaat of het derde land waar een bevoegde instantie ten aanzien van een persoon een beslissing heeft genomen, de openbare veiligheid kan schaden, wanneer de betrokkene gevoelige informatie wordt verstrekt waarvan hij misbruik zou kunnen maken.

137 Uit een en ander volgt, dat het algemene beginsel van eerbiediging van de rechten van verdediging verlangt, dat de elementen ten laste, zoals zij in punt 126 hierboven zijn uiteengezet, aan de betrokkene zoveel mogelijk worden meegedeeld tegelijkertijd met, of zo spoedig mogelijk na de vaststelling van een aanvankelijk besluit tot bevrozing van tegoeden, tenzij dwingende overwegingen betreffende de veiligheid van de Gemeenschap of haar lidstaten dan wel het onderhouden van hun internationale betrekkingen zich daartegen verzetten. Onder hetzelfde voorbehoud moet vóór elk later besluit tot bevrozing van tegoeden in beginsel een mededeling van de nieuwe elementen ten laste plaatsvinden en moet de betrokkene daarover worden gehoord. Daarentegen is voor de eerbiediging van de rechten van verdediging niet vereist dat de elementen ten laste aan de betrokkene worden meegedeeld vóór de vaststelling van een aanvankelijke maatregel tot bevrozing van tegoeden, en ook niet dat hij achteraf ambtshalve in een dergelijke context wordt gehoord.

— Motiveringsplicht

138 Volgens vaste rechtspraak heeft de verplichting tot motivering van een bezwarende handeling tot doel, enerzijds de betrokkene voldoende gegevens te verschaffen om na te gaan of de handeling gegrond is dan wel een gebrek vertoont op grond waarvan

de geldigheid voor de gemeenschapsrechter kan worden betwist, en anderzijds de gemeenschapsrechter in staat te stellen de wettigheid van die handeling te toetsen (arresten Hof van 2 oktober 2003, *Corus UK/Commissie*, C-199/99 P, Jurispr. blz. I-11177, punt 145, en 28 juni 2005, *Dansk Rørindustri e.a./Commissie*, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P en C-213/02 P, Jurispr. blz. I-5425, punt 462). De aldus voorgeschreven motiveringsplicht vormt een fundamenteel beginsel van het gemeenschapsrecht, waarvan slechts om dwingende redenen kan worden afgeweken (zie arrest *Gerecht van 29 september 2005, Napoli Buzzanca/Commissie*, T-218/02, JurAmbt. blz. I-A-267 en II-1221, punt 57, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 139 In beginsel moet de motivering de betrokkene dus tegelijk met de hem bezwarende handeling worden meegedeeld. Het ontbreken van een motivering kan niet worden geregulariseerd door de omstandigheid dat de betrokkene tijdens de procedure voor de gemeenschapsrechter kennis krijgt van de redenen van het besluit (arrest Hof van 26 november 1981, *Michel/Parlement*, 195/80, Jurispr. blz. 2861, punt 22, en arrest *Dansk Rørindustri e.a./Commissie*, punt 138 supra, punt 463). Immers, de mogelijkheid het algehele motiveringsgebrek na de instelling van een beroep te regulariseren, zou inbreuk maken op de rechten van verdediging, daar de verzoeker immers uitsluitend in repleik middelen zou kunnen aanvoeren tegen de motivering, waarvan hij eerst na de indiening van zijn verzoekschrift kennis heeft genomen. Daardoor zou afbreuk worden gedaan aan het beginsel van de gelijkheid van partijen voor de gemeenschapsrechter (arrest *Gerecht van 15 september 2005, Casini/Commissie*, T-132/03, JurAmbt. blz. I-A-253 en II-1169, punt 33, en arrest *Napoli Buzzanca/Commissie*, punt 138 supra, punt 62).

- 140 Aangezien de betrokkene niet het recht heeft om vóór de vaststelling van een aanvankelijk besluit tot bevrozing van tegoeden te worden gehoord, moet er aan worden toegevoegd dat de naleving van de motiveringsplicht des te belangrijker is, omdat zij de enige waarborg vormt die het de betrokkene, althans na de vaststelling van dat besluit, mogelijk maakt met vrucht gebruik te maken van de te zijner beschikking staande rechtsmiddelen om de rechtmatigheid van dat besluit te betwisten (arrest *Gerecht van 8 december 2005, Reynolds/Parlement*, T-237/00,

JurAmbt. blz. I-A-385 en II-1731, punt 95; zie ook in die zin arrest Gerecht van 25 juni 1998, *British Airways en British Midland Airways/Commissie*, T-371/94 en T-394/04, *Jurispr. blz. II-2405*, punt 64).

141 Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 253 EG vereiste motivering beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en van de context waarin zij is vastgesteld. Zij moet de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter de wettigheid ervan kan nagaan. De aan de motivering te stellen eisen moeten worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt, bij een toelichting kunnen hebben. Het is niet noodzakelijk, dat alle relevante gegevens feitelijk of rechtens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 253 EG voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen. In het bijzonder is een bezwarende handeling voldoende gemotiveerd, wanneer zij tot stand is gekomen in een context die de betrokkene bekend is, zodat deze de strekking van de hem betreffende maatregel kan begrijpen (arresten Hof van 29 oktober 1981, *Arning/Commissie*, 125/80, *Jurispr. blz. 2539*, punt 13; 2 april 1998, *Commissie/Sytraval en Brink's France*, C-367/95 P, *Jurispr. blz. I-1719*, punt 63; 30 september 2003, *Duitsland/Commissie*, C-301/96, *Jurispr. blz. I-9919*, punt 87, en 22 juni 2004, *Portugal/Commissie*, C-42/01, *Jurispr. blz. I-6079*, punt 66; zie arrest Gerecht van 6 maart 2003, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale en Land Nordrhein-Westfalen/Commissie*, T-228/99 en T-233/99, *Jurispr. blz. II-435*, punten 278-280). Voorts hangt de mate van nauwkeurigheid waarmee een beschikking moet worden gemotiveerd, af van de praktische mogelijkheden en de technische omstandigheden of van de termijn waarbinnen zij tot stand moet komen (zie arrest *Delacre e.a./Commissie*, punt 83 *supra*, punt 16, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

142 In het kader van de vaststelling van een besluit tot bevrozing van tegoeden op grond van verordening nr. 2580/2001 moet de motivering daarvan vooral worden

beoordeeld vanuit het oogpunt van de wettelijke voorwaarden voor toepassing van die verordening op een bepaald geval, zoals zij zijn geformuleerd in artikel 2, lid 3, daarvan en, door verwijzing, in artikel 1, lid 4, of in artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, naargelang het gaat om een aanvankelijk of een later besluit tot bevrozing van tegoeden.

- 143 In dit verband kan het Gerecht niet aanvaarden dat, zoals de Raad stelt, de motivering beperkt kan blijven tot een algemene, stereotiepe formulering, in dezelfde bewoordingen als artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 en artikel 1, lid 4 of lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931. Volgens de hierboven vermelde beginselen is de Raad gehouden, de feitelijke en juridische gegevens waarvan de wettigheid van de beschikking afhangt, en de overwegingen die hem tot het nemen van het besluit hebben gebracht, te vermelden. De motivering van een dergelijke maatregel dient dus de specifieke en concrete redenen aan te geven waarom volgens de Raad de relevante regelgeving op de betrokkene van toepassing is (zie in die zin arrest Gerecht van 20 februari 2002, *Roman Parra/Commissie*, T-117/01, *JurAmbt. blz. I-A-27 en II-121*, punt 31, en arrest *Napoli Buzzanca/Commissie*, punt 138 *supra*, punt 74).
- 144 Dat betekent in beginsel dat de motivering van een aanvankelijk besluit tot bevrozing van tegoeden ten minste betrekking moet hebben op elk van de in punt 116 hierboven bedoelde elementen, alsmede in voorkomend geval op de in de punten 125 en 126 hierboven bedoelde elementen, terwijl de motivering van een later besluit tot bevrozing van tegoeden de specifieke en concrete redenen moet vermelden waarom de Raad na heronderzoek van mening is dat de bevrozing van de tegoeden van de betrokkene nog steeds gerechtvaardigd is.
- 145 Hieraan zij toegevoegd dat in het kader van de vaststelling, met eenparigheid van stemmen, van een maatregel tot bevrozing van tegoeden op grond van verordening nr. 2580/2001, de Raad niet handelt uit hoofde van een gebonden bevoegdheid.

Artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, kan niet aldus worden begrepen dat de Raad verplicht is eenieder ten aanzien waarvan een bevoegde instantie een beslissing in de zin van die bepalingen heeft genomen, op de litigieuze lijst te plaatsen. Die uitlegging, die door het Verenigd Koninkrijk ter terechtzitting is verdedigd, vindt steun in artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, waarnaar ook artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 verwijst, volgens hetwelk de Raad regelmatig en ten minste om de zes maanden een „heronderzoek” moet verrichten om er zeker van te zijn dat de plaatsing van de betrokkenen op de lijst „nog steeds gerechtvaardigd is”.

146 Bijgevolg dient in beginsel de motivering van een maatregel tot bevrozing van tegoeden op grond van verordening nr. 2580/2001 niet alleen betrekking te hebben op de wettelijke voorwaarden voor toepassing van die verordening, maar ook op de redenen waarom de Raad bij de uitoefening van zijn discretionaire bevoegdheid van mening is, dat een dergelijke maatregel tegen de betrokkene moet worden genomen.

147 De in de punten 143 tot en met 146 hierboven geformuleerde overwegingen dienen er echter mee rekening te houden dat een besluit tot bevrozing van tegoeden op grond van verordening nr. 2580/2001, hoewel daarbij een individuele maatregel tot oplegging van een economische en financiële sanctie wordt getroffen, hetzelfde karakter heeft als die verordening, zoals in de punten 97 en 98 hierboven is uiteengezet. Verder kan een gedetailleerde bekendmaking van de tegen de betrokkenen in aanmerking genomen grieven niet alleen in conflict komen met de dwingende overwegingen van algemeen belang waarvan hierna in punt 148 sprake zal zijn, maar ook afbreuk doen aan de gerechtvaardigde belangen van de betrokken personen en entiteiten, aangezien zij hun reputatie ernstig kan schaden. Derhalve moet bij wijze van uitzondering worden aanvaard dat enkel het dispositief en een algemene motivering, zoals die bedoeld in punt 143 hierboven, dienen te worden vermeld in de in het Publicatieblad bekendgemaakte versie van het besluit tot bevrozing van tegoeden, met dien verstande dat de specifieke en concrete motivering van dat besluit moet worden geformaliseerd en met andere passende middelen ter kennis van de betrokkenen moet worden gebracht.

- 148 In omstandigheden als de onderhavige moet voorts worden erkend dat dwingende overwegingen betreffende de veiligheid van de Gemeenschap en haar lidstaten of het onderhouden van hun internationale betrekkingen zich ertegen kunnen verzetten dat de redenen van het aanvankelijke of latere besluit tot bevrozing van tegoeden nauwkeurig en volledig aan de betrokkenen worden bekendgemaakt, net zoals zij zich ertegen kunnen verzetten dat de elementen ten laste hun tijdens de administratieve procedure worden meegedeeld. Het Gerecht verwijst in dit verband naar de overwegingen die met name in de punten 133 tot en met 137 hierboven reeds zijn uiteengezet met betrekking tot de in een dergelijke context toelaatbare beperkingen van het algemene beginsel van eerbiediging van de rechten van verdediging. Die overwegingen gelden, mutatis mutandis, voor de toelaatbare beperkingen van de motiveringsplicht.
- 149 Het Gerecht is in dit verband van oordeel dat te rade moet worden gegaan met de bepalingen van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/965/EEG (PB L 158, blz. 77, rectificatie PB L 229, blz. 35, rectificatie [die niet de Nederlandse versie betreft], PB 2005, L 197, blz. 34). Artikel 30, lid 2, van die richtlijn bepaalt: „Redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid die ten grondslag liggen aan een besluit [waarbij de vrijheid van verkeer en verblijf van een burger van de Unie of een familielid wordt beperkt], worden de betrokkene nauwkeurig en volledig ter kennis gebracht, tenzij redenen van staatsveiligheid zich daartegen verzetten.”
- 150 Volgens de rechtspraak van het Hof (arresten van 28 oktober 1975, Rutili, 36/75, Jurispr. blz. 1219, en 22 mei 1980, Santillo, 131/79, Jurispr. blz. 1585) inzake richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964 voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid (PB 56, blz. 850), ingetrokken bij richtlijn 2004/38 en waarvan artikel 6 in wezen gelijk was aan artikel 30, lid 2, van richtlijn 2004/38, dient ten behoeve van eenieder die door de aangehaalde bepalingen wordt beschermd tweëerlei waarborg te gelden, te weten mededeling van de gronden

van alle te zijnen aanzien genomen beperkende maatregelen, tenzij redenen van staatsveiligheid zich daartegen verzetten, en mogelijkheid om tegen die maatregelen in beroep te komen. Met hetzelfde voorbehoud heeft zulks met name tot gevolg dat de betrokken staat, gelijktijdig met de kennisgeving aan betrokkene van de te zijnen aanzien genomen beperkende maatregel, volledig en nauwkeurig opgave heeft te doen van de gronden van het desbetreffende besluit, zodat de belanghebbende in staat is zich behoorlijk te verdedigen.

- ¹⁵¹ Uit een en ander volgt dat, tenzij dwingende overwegingen betreffende de veiligheid van de Gemeenschap of haar lidstaten dan wel betreffende het onderhouden van hun internationale betrekkingen zich ertegen verzetten, en eveneens onder voorbehoud van wat in punt 147 hierboven is verklaard, de motivering van een aanvankelijk besluit tot bevrozing van tegoeden ten minste specifiek en concreet betrekking moet hebben op elk van de in punt 116 hierboven bedoelde elementen, alsmede in voorkomend geval op de in de punten 125 en 126 hierboven bedoelde elementen, en de redenen moet aangeven waarom de Raad bij de uitoefening van zijn discretionaire bevoegdheid van mening is dat een dergelijke maatregel tegen de betrokkene moet worden genomen. Verder dient de motivering van een later besluit tot bevrozing van tegoeden, onder hetzelfde voorbehoud, de specifieke en concrete redenen te vermelden waarom de Raad na heronderzoek van mening is dat de bevrozing van de tegoeden van de betrokkene nog steeds gerechtvaardigd is.

— Recht op een effectieve rechterlijke bescherming

- ¹⁵² Wat ten slotte de waarborg inzake het recht op een effectieve rechterlijke bescherming betreft, deze wordt daadwerkelijk verzekerd door het recht van de

betrokkenen om overeenkomstig artikel 230, vierde alinea, EG tegen een besluit tot bevrozing van hun tegoeden beroep in te stellen bij het Gerecht (zie in die zin EHRM, arrest *Bosphorus v Ierland* van 30 juni 2005, nr. 45036/98, nog niet gepubliceerd in de *Recueil des arrêts et décisions*, § 165, en beschikkingen *Segi e.a.* en *Gestoras pro Amnistía v de 15 lidstaten van de Europese Unie* van 23 mei 2002, nrs. 6422/02 en 9916/02, *Recueil des arrêts et décisions*, 2002-V).

153 In dat verband is de rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van een krachtens artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 vastgesteld besluit tot bevrozing van tegoeden die waarin is voorzien in artikel 230, tweede alinea, EG, volgens hetwelk de gemeenschapsrechter bevoegd is uitspraak te doen inzake elk beroep tot nietigverklaring wegens onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van het Verdrag of van enige uitvoeringsregeling daarvan, dan wel wegens misbruik van bevoegdheid.

154 Uit hoofde van die toetsing en gelet op de middelen tot nietigverklaring die door de betrokkene zijn aangevoerd of ambtshalve zijn opgeworpen, staat het aan het Gerecht met name na te gaan of is voldaan aan de wettelijke voorwaarden voor toepassing van verordening nr. 2580/2001 op een bepaald geval, zoals zij zijn geformuleerd in artikel 2, lid 3, van die verordening en, door verwijzing, in artikel 1, lid 4, of in artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, naar gelang het gaat om een aanvankelijk of een later besluit tot bevrozing van tegoeden. Dat betekent dat de rechterlijke controle van de rechtmatigheid van het betrokken besluit zich uitstrekt tot de beoordeling van de ter rechtvaardiging van dat besluit aangevoerde feiten en omstandigheden, alsmede van de bewijselementen en informatie waarop die beoordeling is gebaseerd, zoals de Raad uitdrukkelijk heeft erkend in zijn memories in de zaak die heeft geleid tot het arrest *Yusuf*, punt 29 supra, (punt 225). Het Gerecht moet zich ook vergewissen van de eerbiediging van de rechten van verdediging en van de naleving van de verplichting tot motivering dienaangaande, alsmede in voorkomend geval van de gegrondheid van de dwingende overwegingen die de Raad bij wijze van uitzondering heeft aangevoerd om daarvan af te wijken.

- 155 In casu blijkt die toetsing des te noodzakelijker te zijn, waar deze de enige procedurele waarborg is die het mogelijk maakt een juist evenwicht tussen de eisen van de strijd tegen het internationale terrorisme en de bescherming van de fundamentele rechten te vinden. Daar tegenover de door de Raad aan de rechten van verdediging van de betrokkenen gestelde grenzen een strikte, onafhankelijke en onpartijdige controle door de rechter moet staan (zie in die zin arrest Hof van 2 mei 2006, Eurofood, C-341/04, Jurispr. blz. I-3813, punt 66), dient de gemeenschapsrechter de rechtmatigheid en de gegrondheid van de maatregelen tot bevrozing van tegoeden te kunnen toetsen, zonder dat de geheimhouding of de vertrouwelijke behandeling van de door de Raad gebruikte bewijselementen en informatie hem kunnen worden tegengeworpen.
- 156 In dit verband zij erop gewezen dat het Europees Hof voor de rechten van de mens weliswaar erkent dat het gebruik van vertrouwelijke informatie noodzakelijk kan blijken te zijn wanneer de nationale veiligheid op het spel staat, maar dat dit volgens hem niet betekent dat de nationale instanties aan elke controle van de nationale rechters ontsnappen, wanneer zij stellen dat de zaak met de nationale veiligheid of het terrorisme te maken heeft (zie EHRM, arrest Chahal v Verenigd Koninkrijk, punt 135 supra, § 131, en de aldaar aangehaalde rechtspraak, en arrest Öcalan v Turkije van 12 maart 2003, nr. 46221/99, niet gepubliceerd in *Recueil des arrêts et décisions*, § 106, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 157 Het Gerecht is van oordeel dat ook hier te rade moet worden gegaan met de bepalingen van richtlijn 2004/38. Overeenkomstig de in punt 150 hierboven aangehaalde rechtspraak van het Hof, bepaalt artikel 31, lid 1, van die richtlijn dat in geval van een besluit tot verwijdering om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid de betrokkene in het gastland toegang heeft tot gerechtelijke en in voorkomend geval administratieve rechtsmiddelen om tegen het

besluit beroep in te stellen. Verder bepaalt artikel 31, lid 3, van die richtlijn dat de rechtsmiddelen voorzien in de mogelijkheid van onderzoek van de wettigheid van het besluit, alsmede van de feiten en omstandigheden die de voorgenomen maatregel rechtvaardigen.

- 158 De vraag of bewijselementen en informatie waarvan wordt gesteld dat zij vertrouwelijk zijn, aan de verzoeker en/of zijn advocaten kunnen worden meegegeeld, dan wel of de mededeling daarvan enkel aan het Gerecht moet worden voorbehouden volgens een bijzondere nog te definiëren procedure zodat de betrokken openbare belangen worden gewaarborgd en de betrokkene een voldoende mate van rechterlijke bescherming wordt verleend, is een andere kwestie waarover het Gerecht in het kader van het onderhavige beroep geen standpunt behoeft te bepalen (zie echter EHRM, arresten *Chahal v Verenigd Koninkrijk*, punt 135 supra, §§ 131 en 144; *Tinnelly & Sons e.a. en McElduff e.a. v Verenigd Koninkrijk*, punt 119 supra, §§ 49, 51, 52 en 78, en *Jasper v Verenigd Koninkrijk*, punt 135 supra, §§ 51-53, en arrest *Al-Nashif v Bulgarije* van 20 juni 2002, nr. 50963/99, niet gepubliceerd in *Recueil des arrêts et décisions*, §§ 95-97, alsmede punt IX.4 van de in punt 111 hierboven aangehaalde richtlijnen van het Comité van ministers van de Raad van Europa).
- 159 Ten slotte moet worden erkend, dat de Raad over een aanzienlijke beoordelingsvrijheid beschikt ten aanzien van de elementen die in aanmerking moeten worden genomen bij de vaststelling van economische en financiële sanctie maatregelen op basis van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG, overeenkomstig een uit hoofde van het GBVB vastgesteld gemeenschappelijk standpunt. Daar de gemeenschapsrechter in het bijzonder zijn beoordeling van de bewijzen, feiten en omstandigheden die de vaststelling van dergelijke maatregelen rechtvaardigen, niet in de plaats kan stellen van die van de Raad, dient het Gerecht zich bij de toetsing van de wettigheid van besluiten tot bevrozing van tegoeden te beperken tot de controle of de procedure- en motiveringsvoorschriften in acht zijn genomen, of de feiten juist zijn vastgesteld, en of er geen sprake is van een kennelijke beoordelingsfout of misbruik van bevoegdheid. Die beperkte controle geldt in het bijzonder voor de beoordeling van de opportuniteitsoverwegingen waarop dergelijke besluiten zijn gebaseerd (zie punt 146 hierboven, en in die zin EHRM, arrest *Leander v Zweden* van 26 maart 1987, serie A nr. 116, § 59, en arrest *Al-Nashif v Bulgarije*, punt 158 supra, §§ 123 en 124).

Toepassing op het onderhavige geval

- 160 Het Gerecht stelt om te beginnen vast dat de relevante regelgeving, te weten verordening nr. 2580/2001 en het daarin genoemde gemeenschappelijk standpunt 2001/931, niet uitdrukkelijk voorziet in een mededeling van de elementen ten laste en het horen van de betrokkenen, vóór of tegelijk met de vaststelling van een aanvankelijk besluit tot bevrozing van tegoeden dan wel in de context van de vaststelling van de latere besluiten, ten einde hun naam van de litigieuze lijst te laten verwijderen. In artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 wordt hooguit aangegeven dat „de namen van de op de lijst in de bijlage geplaatste personen, groepen en entiteiten regelmatig en ten minste om de zes maanden [worden] gezien om er zeker van te zijn dat hun plaatsing op de lijst nog steeds gerechtvaardigd is”, en in artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 dat „de Raad [...] [de lijst] evalueert en wijzigt [...], overeenkomstig de bepalingen van artikel 1, lid [...] 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931”.
- 161 Vervolgens stelt het Gerecht vast dat de elementen ten laste verzoekster vóór de instelling van het onderhavige beroep niet zijn meegedeeld. Verzoekster wijst er terecht op dat zowel het aanvankelijke besluit tot bevrozing van tegoeden als de latere besluiten, het bestreden besluit inbegrepen, zelfs geen melding maken van de „welbepaalde inlichtingen” of de „dossierelementen” waaruit blijkt dat een bevoegde nationale instantie een beslissing ten aanzien van haar heeft genomen die haar plaatsing op de litigieuze lijst rechtvaardigt.
- 162 Zelfs wanneer verzoekster dus had geweten dat haar plaatsing op de litigieuze lijst op handen was en het initiatief had genomen om de Raad te contacteren om te proberen de vaststelling van een dergelijke maatregel te verhinderen (zie punt 69 hierboven), was zij niet bekend met de elementen die specifiek tegen haar als grond voor de voorgenomen sanctie werden aangevoerd, en was zij niet in staat naar behoren haar standpunt daarover kenbaar te maken. In die omstandigheden kan het argument van de Raad dat hij verzoekster had gehoord voordat haar tegoeden werden bevroren, niet worden aanvaard.

- 163 Voorgaande overwegingen, betreffende de toetsing van de eerbiediging van de rechten van verdediging zijn, mutatis mutandis, ook van toepassing op de toetsing van de naleving van de motiveringsplicht.
- 164 In casu voldoen noch het bestreden besluit noch het bij dat besluit bijgewerkte besluit 2002/334 aan het motiveringsvereiste zoals dat hierboven is afgebakend, aangezien in punt 2 van de considerans ervan enkel wordt verklaard dat het „wenselijk” is een bijgewerkte lijst van personen, groepen en entiteiten op te stellen waarop verordening nr. 2580/2001 van toepassing is.
- 165 Niet alleen heeft verzoekster haar standpunt bij de Raad niet naar behoren kenbaar kunnen maken, maar bij gebreke van enige vermelding in het bestreden besluit van de specifieke en concrete redenen die het besluit rechtvaardigen, is zij, gelet op de reeds vermelde samenhang tussen de waarborg van de rechten van verdediging, de uit de motiveringsplicht voortvloeiende waarborg en die van het recht op een effectief beroep in rechte, ook niet in staat gesteld naar behoren gebruik te maken van haar recht van beroep bij het Gerecht. In dit verband zij eraan herinnerd dat de mogelijkheid een totaal gebrek aan motivering na de instelling van een beroep te regulariseren, thans door de rechtspraak als een inbreuk op de rechten van verdediging wordt beschouwd (zie punt 139 hierboven).
- 166 Bovendien maken noch de memories van de verschillende bij de zaak betrokken partijen, noch de hem overgelegde dossierelementen het voor het Gerecht mogelijk om zijn rechterlijke controle uit te oefenen, aangezien het na sluiting van de

mondelinge behandeling zelfs niet in staat is met zekerheid te bepalen, op welke in artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 bedoelde nationale beslissing het bestreden besluit is gebaseerd.

- 167 In haar verzoekschrift heeft verzoekster enkel gesteld dat zij „kennelijk enkel op basis van door het regiem van Teheran overgelegde documenten” op de litigieuze lijst was geplaatst. In repliek heeft zij daar met name aan toegevoegd dat „zij op geen enkele wijze de feitelijke redenen voor haar plaatsing op de litigieuze lijst [kon] kennen”, dat „zij ook geen enkele mogelijkheid tot inzage in haar dossier [had] gehad”, en dat „de redenen voor de plaatsing zeer waarschijnlijk van diplomatieke aard [waren]”.
- 168 De Raad heeft zich in zijn verweerschrift en dupliek daarover niet uitgelaten.
- 169 In zijn memorie in interventie heeft het Verenigd Koninkrijk opgemerkt dat „verzoekster niet stel[de] en dat niets erop [wees] dat zij niet in de bijlage [was] opgenomen op basis van een [door een bevoegde instantie genomen beslissing waarbij werd verklaard dat verzoekster betrokken was bij terroristische activiteiten]”. Verder schijnt uit die memorie te volgen dat de betrokken beslissing volgens het Verenigd Koninkrijk de beslissing van de Home Secretary van 28 maart 2001 was, bevestigd bij beslissing van voornoemde Home Secretary van 31 augustus 2001, vervolgens op verzoek tot rechterlijke toetsing bij arrest van de High Court van 17 april 2002, en ten slotte op beroep bij uitspraak van de POAC van 15 november 2002.
- 170 In haar opmerkingen over de memorie in interventie heeft verzoekster die opmerkingen van het Verenigd Koninkrijk niet specifiek weerlegd en zelfs niet

van commentaar voorzien. Gelet op verzoeksters middelen en argumenten van algemene aard, en meer in het bijzonder op haar beweringen die in punt 167 hierboven in herinnering zijn gebracht, is het echter niet mogelijk zich zonder meer aan te sluiten bij de zienswijze van het Verenigd Koninkrijk. Ter terechtzitting heeft verzoekster overigens herhaald dat zij niet wist welke bevoegde instantie de haar betreffende nationale beslissing had genomen, en ook niet op basis van welke elementen en welbepaalde inlichtingen die beslissing was vastgesteld.

- 171 Bovendien waren de Raad en het Verenigd Koninkrijk ter terechtzitting in antwoord op de vragen van het Gerecht zelfs niet in staat een coherent antwoord te geven op de vraag op basis van welke nationale beslissing het bestreden besluit was vastgesteld. Volgens de Raad gaat het uitsluitend om de beslissing van de Home Secretary, zoals bevestigd door de POAC (zie punt 169 hierboven). Volgens het Verenigd Koninkrijk is het bestreden besluit niet alleen op die beslissing gebaseerd maar ook op andere, niet nader aangeduide nationale beslissingen, die door bevoegde instanties in andere lidstaten zijn vastgesteld.
- 172 Vastgesteld moet dus worden dat het Gerecht zelfs na afloop van de mondelinge behandeling niet in staat is zijn controle van de wettigheid van het bestreden besluit uit te oefenen.
- 173 Concluderend stelt het Gerecht vast dat het bestreden besluit niet is gemotiveerd en dat het is vastgesteld in het kader van een procedure waarbij verzoeksters rechten van verdediging niet zijn geëerbiedigd. Bovendien is het Gerecht, zelfs in deze fase van de procedure, niet in staat de rechterlijke controle van de rechtmatigheid van dat besluit te verrichten.

- 174 Die overwegingen kunnen enkel leiden tot nietigverklaring van het bestreden besluit, voor zover het verzoekster betreft, zodat in het kader van het beroep tot nietigverklaring derhalve geen uitspraak behoeft te worden gedaan over de eerste twee onderdelen van het eerste middel of over de andere middelen en argumenten van het beroep.

Beroep tot schadevergoeding

Argumenten van partijen

- 175 Verzoekster heeft geen enkel gegeven, feitelijk of rechtens, aangevoerd tot staving van de vordering strekkende tot veroordeling van de Raad tot betaling van één euro als vergoeding van de beweerdelijk geleden schade. Noch de Raad noch interveniënt hebben in hun memories of ter terechtzitting hun standpunt daarover kenbaar gemaakt.

Beoordeling door het Gerecht

- 176 Ingevolge artikel 19 van het Statuut van het Hof en artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht moet elk verzoekschrift het voorwerp van het geschil en een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen bevatten. Deze aanduiding moet voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn om de verweerder in staat te stellen zijn verweer voor te bereiden, en om het Gerecht in staat te stellen, in voorkomend geval zonder nadere gegevens, uitspraak te doen op het beroep. Om de rechtszekerheid en een goede rechtsbedeling te waarborgen, wordt voor de ontvankelijkheid van een beroep verlangd, dat de wezenlijke elementen, feitelijk en rechtens, waarop het beroep is gebaseerd, op zijn minst summier, maar coherent en begrijpelijk zijn weergegeven in de tekst van het verzoekschrift zelf (zie arrest Gerecht van 3 februari 2005, Chiquita Brands e.a./ Commissie, T-19/01, Jurispr. blz. II-315, punt 64, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

177 Om aan deze vereisten te voldoen moet een verzoekschrift, strekkende tot vergoeding van de schade die door een gemeenschapsinstelling is veroorzaakt, de gegevens bevatten die het mogelijk maken te bepalen welke gedraging de verzoeker de instelling verwijt, de redenen waarom hij meent dat er tussen die gedraging en de gestelde schade een oorzakelijk verband bestaat, alsmede de aard en de omvang van die schade (zie arrest Gerecht van 10 juli 1997, Guérin automobiles/Commissie, T-38/96, Jurispr. blz. II-1223, punten 42 en 43, en arrest Chiquita Brands e.a./Commissie, punt 176 supra, punt 65, en de aldaar aangehaalde rechtspraak). Een verzoek om toekenning van een niet nader gepreciseerde schadevergoeding geldt daarentegen als onvoldoende bepaald en moet derhalve niet-ontvankelijk worden geacht (arrest Chiquita Brands e.a./Commissie, punt 176 supra, punt 66).

178 Ongeacht of een symbolische dan wel een reële vergoeding van de gestelde immateriële schade wordt gevorderd, staat het meer bepaald aan de verzoeker de aard van de gestelde schade te preciseren ten aanzien van het aan de verwerende instelling verweten gedrag en deze schade, zij het bij benadering, te ramen (zie arrest Gerecht van 15 juni 1999, Ismeri Europa/Rekenkamer, T-277/97, Jurispr. blz. II-1825, punt 81, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

179 In casu moet het in het verzoekschrift vervatte beroep tot schadevergoeding waarschijnlijk aldus worden begrepen dat het gericht is op de vergoeding van de immateriële schade, aangezien deze op het symbolische bedrag van één euro wordt bepaald. Dat neemt niet weg dat verzoekster niet de aard en het karakter van die immateriële schade heeft gepreciseerd en vooral niet de beweerdelijk onrechtmatige gedraging(en) van de Raad heeft aangeduid waardoor die schade zou zijn

veroorzaakt. Het is echter niet de taak van het Gerecht om onder de verschillende tot staving van het beroep tot schadevergoeding aangevoerde middelen, het middel of de middelen op te sporen en te identificeren die verzoekster als grondslag voor het beroep tot schadevergoeding in aanmerking wil nemen. Evenmin is het de taak van het Gerecht om te beoordelen en te controleren of er een eventueel causaal verband bestaat tussen de in die grief (grieven) bedoelde gedraging(en) en de gestelde immateriële schade.

180 In die omstandigheden mist het in het verzoekschrift vervatte beroep tot schadevergoeding zelfs de meest elementaire nauwkeurigheid, zodat het niet-ontvankelijk moet worden verklaard, te meer waar verzoekster zelfs niet heeft geprobeerd dit gebrek in haar repliek te verhelpen.

181 Daaruit volgt ook dat in het kader van het beroep tot schadevergoeding geen uitspraak behoeft te worden gedaan over de middelen en argumenten die verzoekster tot staving van haar beroep tot nietigverklaring heeft aangevoerd maar die door het Gerecht nog niet zijn onderzocht (zie punt 174 hierboven).

Verzoek om heropening van de schriftelijke behandeling

182 De overwegingen die het Gerecht hebben genoopt tot nietigverklaring van het bestreden besluit voor zover het verzoekster betreft, zijn geenszins gebaseerd op de nieuwe documenten die verzoekster op 18 en 25 januari 2006 ter griffie heeft neergelegd (zie punten 23 en 24 hierboven). Hoewel voornoemde documenten aan het dossier zijn toegevoegd (zie punt 31 hierboven), zijn zij dus voor het onderhavige arrest als volledig irrelevant te beschouwen. In die omstandigheden zijn er geen termen aanwezig om het verzoek van de Raad om heropening van de schriftelijke behandeling in te willigen (zie punt 25 hierboven).

Kosten

- 183 Volgens artikel 87, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering kan het Gerecht de proceskosten over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. In de gegeven omstandigheden moet worden beslist dat de Raad behalve zijn eigen kosten, vier vijfde van verzoeksters kosten zal dragen.
- 184 Ingevolge artikel 87, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering dragen de lidstaten die in het geding zijn tussengekomen, hun kosten.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Het beroep wordt gedeeltelijk niet-ontvankelijk en gedeeltelijk ongegrond verklaard voor zover het strekt tot nietigverklaring van gemeenschappelijk standpunt 2005/936/GBVB van de Raad van 21 december 2005 inzake de actualisering van gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB en houdende intrekking van gemeenschappelijk standpunt 2005/847/GBVB.**

- 2) **Besluit 2005/930/EG van de Raad van 21 december 2005 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening (EG) nr. 2580/2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme, en tot intrekking van besluit 2005/848/EG, wordt nietig verklaard voor zover het verzoekster betreft.**

- 3) **Het beroep tot schadevergoeding wordt niet-ontvankelijk verklaard.**

- 4) **De Raad wordt verwezen in zijn eigen kosten en in vier vijfde van verzoeksters kosten.**

- 5) **Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland zal zijn eigen kosten dragen.**

Pirrung

Forwood

Papasavvas

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 december 2006.

De griffier

De president van de Tweede kamer

E. Coulon

J. Pirrung

Inhoud

Voorgeschiedenis van het geding	II - 4676
Procesverloop en conclusies van partijen	II - 4681
Procedurele consequenties van de intrekking en de vervanging van de aanvankelijk bestreden handelingen	II - 4684
Tweede vordering	II - 4687
Verzoek om nietigverklaring van het bestreden gemeenschappelijk standpunt	II - 4687
Argumenten van partijen	II - 4687
Beoordeling door het Gerecht	II - 4689
Verzoek tot nietigverklaring van het bestreden besluit	II - 4694
Argumenten van partijen	II - 4695
Beoordeling door het Gerecht	II - 4702
Toepasselijkheid van de waarborgen in verband met de eerbiediging van de rechten van verdediging, de motiveringsplicht en het recht op een effectieve rechterlijke bescherming in het kader van de vaststelling van een besluit tot bevrozing van tegoeden op grond van verordening nr. 2580/2001	II - 4703
— Rechten van verdediging	II - 4703
— Motiveringsplicht	II - 4708
— Recht op een effectieve rechterlijke bescherming	II - 4709
Voorwerp en beperkingen van de waarborgen betreffende de eerbiediging van de rechten van verdediging, de motiveringsplicht en het recht op een effectieve rechterlijke bescherming in het kader van de vaststelling van een besluit tot bevrozing van tegoeden op grond van verordening nr. 2580/2001	II - 4710
— Rechten van verdediging	II - 4710

— Motiveringsplicht	II - 4718
— Recht op een effectieve rechterlijke bescherming	II - 4724
Toepassing op het onderhavige geval	II - 4728
Beroep tot schadevergoeding	II - 4732
Argumenten van partijen	II - 4732
Beoordeling door het Gerecht	II - 4732
Verzoek om heropening van de schriftelijke behandeling	II - 4734
Kosten	II - 4735