

Zaak T-315/01

Yassin Abdullah Kadi

tegen

**Raad van de Europese Unie en Commissie van de Europese
Gemeenschappen**

„Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid — Beperkende maatregelen tegen personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, Al-Qaïda-netwerk en Taliban — Bevoegdheid van Gemeenschap — Bevriezing van tegoeden — Grondrechten — Jus cogens — Rechterlijke toetsing — Beroep tot nietigverklaring”

Arrest van het Gerecht (Tweede kamer — uitgebreid) van 21 september 2005 II - 3659

Samenvatting van het arrest

1. *Procedure — Verordening die bestreden verordening in loop van geding vervangt — Nieuw gegeven — Verruiming van aanvankelijke conclusies en middelen*

2. *Handelingen van de instellingen — Keuze van rechtsgrondslag — Verordening waarbij sancties worden opgelegd aan bepaalde personen en entiteiten die geen band met derde land hebben — Artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG tezamen genomen — Toelaatbaarheid (Art. 60 EG, 301 EG en 308 EG; art. 3 EU; verordening nr. 881/2002 van de Raad)*

3. *Vrij verkeer van kapitaal en vrij betalingsverkeer — Beperkingen — Nationale maatregelen ter bestrijding van internationaal terrorisme, waarbij te dien einde economische en financiële sancties worden opgelegd aan particulieren die geen band met derde land hebben — Toelaatbaarheid — Voorwaarden (Art. 58 EG)*

4. *Internationaal publiekrecht — Handvest van Verenigde Naties — Besluiten van Veiligheidsraad — Verplichtingen die daaruit voortvloeien voor lidstaten — Voorrang boven nationaal recht en gemeenschapsrecht — Verplichtingen die voortvloeien uit Handvest — Gemeenschap daardoor gebonden*

5. *Europese Gemeenschappen — Rechterlijk toezicht op wettigheid van handelingen van instellingen — Handeling waarbij uitvoering wordt gegeven aan resoluties van Veiligheidsraad van Verenigde Naties — Incidenteel toezicht op wettigheid van besluiten van Veiligheidsraad — Toetsing aan gemeenschapsrecht — Daarvan uitgesloten — Toetsing aan jus cogens — Toelaatbaarheid (Art. 5 EG, 10 EG, 230 EG, 297 EG, 307, eerste alinea, EG; art. 5 EU; verordening nr. 881/2002 van de Raad)*

6. *Europese Gemeenschappen — Rechterlijk toezicht op wettigheid van handelingen van instellingen — Handeling waarbij uitvoering wordt gegeven aan resoluties van Veiligheidsraad van Verenigde Naties — Verordening nr. 881/2002 — Specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, Al-Qaida-netwerk en Taliban — Grondrechten van belanghebbenden — Bevriezing van tegoeden — Toetsing aan jus cogens — Eigendomsrecht van belanghebbende — Evenredigheidsbeginsel — Schending — Geen (Verordening nr. 881/2002 van de Raad, zoals gewijzigd bij verordening nr. 561/2003 van de Raad)*

7. *Europese Gemeenschappen — Rechterlijk toezicht op wettigheid van handelingen van instellingen — Handeling waarbij uitvoering wordt gegeven aan resoluties van Veiligheidsraad van Verenigde Naties — Verordening nr. 881/2002 — Specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, Al-Qaïda-netwerk en Taliban — Recht van belanghebbende om te worden gehoord — Schending — Geen*
(Verordening nr. 881/2002 van de Raad)

8. *Beroep tot nietigverklaring — Gemeenschapshandeling waarbij uitvoering wordt gegeven aan resoluties van Veiligheidsraad van Verenigde Naties — Verordening nr. 881/2002 — Specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, Al-Qaïda-netwerk en Taliban — Rechterlijke toetsing — Grenzen — Leemte in rechterlijke bescherming van verzoeker — Toetsing aan jus cogens — Recht op effectief beroep in rechte — Schending — Geen*
(Art. 226 EG; verordening nr. 881/2002 van de Raad)

1. Wanneer in het kader van een beroep tot nietigverklaring een verordening die een particulier rechtstreeks en individueel raakt, in de loop van de procedure wordt vervangen door een andere verordening met hetzelfde voorwerp, is laatstgenoemde verordening 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 noodzaken een nieuw beroep in te stellen. Ook ware het onbillijk indien de betrokken instelling, teneinde het hoofd te bieden aan de grieven die besloten liggen in een bij de gemeenschapsrechter ingediend en tegen een verordening gericht verzoekschrift, die verordening zou kunnen aanpassen of vervangen en, hangende het geding, van die wijziging of vervanging gebruik zou kunnen maken om de wederpartij de mogelijkheid te ontnemen haar aanvankelijke middelen en conclusies ook te doen gelden voor de latere verordening of nadere, tegen de latere verordening

gerichte conclusies en middelen voor te dragen.

(cf. punten 53-54)

2. De artikelen 60 EG en 301 EG vormen op zich geen toereikende rechtsgrondslag voor de vaststelling van een gemeenschapsverordening die gericht is op de bestrijding van het internationale terrorisme en op het te dien einde opleggen van economische en financiële sancties, zoals de bevrozing van tegoeden, aan particulieren, zonder dat enige band tussen die particulieren en een derde land bestaat.

Ook artikel 308 EG vormt op zichzelf geen toereikende rechtsgrondslag voor de vaststelling van een dergelijke verordening. Hoewel geen andere verdragsbepaling de gemeenschapsinstellingen de vereiste bevoegdheid verleent om sancties vast te stellen met betrekking tot personen of entiteiten die geen band met een derde land hebben, kunnen de strijd tegen het internationale terrorisme en, meer in het bijzonder, het opleggen van economische en financiële sancties aan personen en entiteiten die ervan worden verdacht aan de financiering daarvan bij te dragen, niet in verband worden gebracht met een van de door de artikelen 2 EG en 3 EG aan de Gemeenschap uitdrukkelijk toegewezen doelstellingen. Bovendien volgt uit de preambule van het EG-Verdrag geenszins dat dit een ruimer doel van verdediging van de internationale vrede en veiligheid nastreeft. Dit valt uitsluitend onder de doelstellingen van het EU-Verdrag. Weliswaar kan worden gesteld dat de Gemeenschap zich bij haar optreden op het gebied van haar eigen bevoegdheden door deze doelstelling van de Unie moet laten leiden, doch deze doelstelling volstaat niet om de vaststelling van maatregelen op grond van artikel 308 EG te rechtvaardigen. Het lijkt namelijk niet mogelijk artikel 308 EG aldus uit te leggen dat het de instellingen in het algemeen toestaat zich op die bepaling te baseren ter verwezenlijking van een van de doelstellingen van het EU-Verdrag.

In die omstandigheden was de Raad bevoegd verordening nr. 881/2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke

beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Osama bin Laden, het Al-Qaïda-netwerk en de Taliban, die in de Gemeenschap uitvoering geeft aan de in gemeenschappelijk standpunt 2002/402 voorgeschreven economische en financiële sancties, vast te stellen op de gecombineerde grondslag van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG, nu enige band met het grondgebied of het regime van een derde land ontbreekt.

In die context moet namelijk rekening worden gehouden met de brug die bij de uit het Verdrag van Maastricht voortvloeiende herziening specifiek is geslagen tussen de optredens van de Gemeenschap houdende economische sancties uit hoofde van de artikelen 60 EG en 301 EG en de doelstellingen van het EU-Verdrag op het gebied van externe betrekkingen. De artikelen 60 EG en 301 EG zijn in dit verband zeer bijzondere bepalingen van het EG-Verdrag, nu zij uitdrukkelijk zien op de mogelijkheid dat een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk kan blijken te zijn, niet om een van de doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken, zoals zij bij het EG-Verdrag zijn vastgesteld, maar een van de doelstellingen die bij artikel 2 EU-Verdrag specifiek aan de Unie zijn toegewezen, te weten het voeren van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Wanneer de bevoegdheden tot het nemen van economische en financiële sancties als bedoeld bij de artikelen 60 EG en 301 EG, te weten de onderbreking of de beperking van de economische betrek-

kingen met een of meer derde landen, met name wat betreft het kapitaalverkeer en het betalingsverkeer, dus ontoereikend blijken om de instellingen in staat te stellen de doelstelling van het GBVB te verwezenlijken, is in de bijzondere context van die twee artikelen het gebruik van de aanvullende rechtsgrondslag van artikel 308 EG uit het oogpunt van het in artikel 3 EU geformuleerde vereiste van samenhang gerechtvaardigd. Zo kan door het gebruik van de gecombineerde rechtsgrondslag van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG op het gebied van economische en financiële sancties het door de Unie en haar lidstaten in het kader van het GBVB nagestreefde doel worden verwezenlijkt, zoals dit in een gemeenschappelijk standpunt of gemeenschappelijk optreden is neergelegd, hoewel aan de Gemeenschap niet uitdrukkelijk de bevoegdheden inzake economische en financiële sancties zijn toegekend met betrekking tot personen of entiteiten die geen toereikende band met een bepaald derde land hebben.

van de staat omvat, mogen de lidstaten dus in beginsel krachtens artikel 58, lid 1, sub b, EG maatregelen vaststellen, die gericht zijn op de bestrijding van het internationale terrorisme en op het daartoe opleggen van economische en financiële sancties, zoals de bevrozing van tegoeden, aan particulieren, zonder enige band met het grondgebied of het heersende regime van een derde land vast te stellen. Voorzover die maatregelen stroken met artikel 58, lid 3, EG en niet verder gaan dan wat ter bereiking van het beoogde doel noodzakelijk is, zijn zij verenigbaar met het stelsel van vrij verkeer van kapitaal en betalingen dat bij het Verdrag is ingesteld.

(cf. punt 110)

(cf. punten 96-97, 100, 116, 118-121, 123-124, 127-128, 130, 135)

3. De Gemeenschap heeft geen uitdrukkelijke bevoegdheid om beperkingen van het kapitaal- en betalingsverkeer op te leggen. Artikel 58 EG staat echter toe dat de lidstaten maatregelen met een dergelijk effect nemen voorzover dat ter bereiking van de in dat artikel genoemde doelstellingen en, met name, op grond van de openbare orde of de openbare veiligheid, gerechtvaardigd is en blijft. Daar het begrip openbare veiligheid zowel de interne als de externe veiligheid
4. Vanuit het oogpunt van het volkenrecht hebben de verplichtingen van de leden van de Verenigde Naties (VN) krachtens het Handvest van de Verenigde Naties ontegenzeggelijk voorrang boven andere verplichtingen van nationaal recht of internationaal verdragenrecht, voor degenen daarvan die lid zijn van de Raad van Europa, ook boven hun verplichtingen krachtens het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, en voor degenen daarvan die ook lid zijn van de Gemeenschap, ook boven hun verplichtingen krachtens

het EG-Verdrag. Die voorrang strekt zich uit tot de besluiten in een resolutie van de Veiligheidsraad overeenkomstig artikel 25 van het Handvest van de Verenigde Naties, volgens hetwelk de leden van de VN verplicht zijn, de besluiten van de Veiligheidsraad te aanvaarden en uit te voeren.

Hoewel de Gemeenschap geen lid is van de Verenigde Naties, moet zij gebonden worden geacht door de uit het Handvest van de Verenigde Naties voortvloeiende verplichtingen, net als haar lidstaten, zults ingevolge het verdrag tot oprichting van de Gemeenschap. Enerzijds mag zij de krachtens het Handvest van de Verenigde Naties op haar lidstaten rustende verplichtingen niet schenden noch de uitvoering daarvan kan belemmeren. Anderzijds is zij krachtens het Verdrag waarbij zij is opgericht, verplicht in de uitoefening van haar bevoegdheden alle noodzakelijke bepalingen vast te stellen om haar lidstaten in staat te stellen die verplichtingen na te leven.

(cf. punten 181, 184, 192-193, 204)

5. Verordening nr. 881/2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, het Al-Qaïda-netwerk

en de Taliban, vastgesteld in het licht van gemeenschappelijk standpunt 2002/402, vormt in het kader van de Gemeenschap de uitvoering van de op haar lidstaten als leden van de Verenigde Naties (VN) rustende verplichting om in voorkomend geval door middel van een gemeenschapshandeling gevolg te geven aan de sancties tegen Usama bin Laden, het Al-Qaïda-netwerk, alsmede de Taliban en andere daarmee verbonden personen, groepen, ondernemingen en entiteiten, die de Veiligheidsraad heeft afgekondigd en vervolgens versterkt bij verschillende krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties aangenomen resoluties.

In die context hebben de gemeenschapsinstellingen gehandeld uit hoofde van een gebonden bevoegdheid, zodat zij niet over een autonome beoordelingsmarge beschikten. In het bijzonder konden zij niet rechtstreeks de inhoud van de betrokken resoluties wijzigen en ook niet een mechanisme invoeren dat tot een dergelijke wijziging kon leiden. Elke vorm van wettigheidscontrole van de inhoud van verordening nr. 881/2002 zou dus betekenen dat het Gerecht incidenteel de rechtmatigheid van die resoluties onderzoekt

Gelet op het beginsel van de voorrang van het VN-recht boven het gemeenschapsrecht, kan evenwel niet op grond van het volkenrecht of op grond van het gemeenschapsrecht worden gesteld dat het Gerecht bevoegd is om incidenteel de wettigheid van de besluiten van de

Veiligheidsraad te toetsen aan de bescherming van de fundamentele rechten zoals deze in de communautaire rechtsorde worden erkend. Die bevoegdheid is namelijk om te beginnen onverenigbaar met de verbintenissen van de lidstaten uit hoofde van het Handvest van de Verenigde Naties, in het bijzonder met de artikelen 25, 48 en 103, evenals met artikel 27 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht. Verder is zij in strijd met zowel de bepalingen van het EG-Verdrag, in het bijzonder de artikelen 5 EG, 10 EG, 297 EG en 307, eerste alinea, EG, als met de bepalingen van het EU-Verdrag, in het bijzonder artikel 5 EU. Bovendien is zij onverenigbaar met het beginsel dat de bevoegdheden van de Gemeenschap, en dus ook die van het Gerecht, moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met het volkenrecht.

De krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resoluties van de Veiligheidsraad ontsnappen derhalve in beginsel aan de rechterlijke controle van het Gerecht, en dit is niet bevoegd, zelfs niet incidenteel, de rechtmatigheid daarvan uit het oogpunt van het gemeenschapsrecht te onderzoeken. Het Gerecht is integendeel verplicht dit recht zoveel mogelijk in overeenstemming met de verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van het Handvest van de Verenigde Naties uit te leggen en toe te passen.

Het Gerecht is echter wél bevoegd om incidenteel de rechtmatigheid van die

resoluties te toetsen aan het jus cogens, dat wordt verstaan als een internationale publiekrechtelijke rechtsorde die geldt voor alle internationale rechtssubjecten, waaronder de organen van de Verenigde Naties, en waarvan niet kan worden afgeweken.

(cf. punten 213-215, 221-223, 225-226)

6. De bevrozing van de tegoeden als bedoeld bij verordening nr. 881/2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, het Al-Qaïda-netwerk en de Taliban, zoals gewijzigd bij verordening nr. 561/2003 en indirect bij de resoluties van de Veiligheidsraad, waaraan die verordeningen uitvoering geven, schendt de fundamentele rechten van de belanghebbenden niet volgens het criterium van de universele bescherming van de fundamentele rechten van de mens, die deel uitmaken van het jus cogens.

De uitdrukkelijke mogelijkheden van vrijstellingen en afwijkingen die aan de bevrozing van de tegoeden van de op de lijst van het sanctiecomité geplaatste personen zijn verbonden, tonen in dit verband duidelijk aan dat die maatregel niet tot doel en ook niet tot gevolg heeft dat die personen onmenselijk of onwaardig worden behandeld.

Voorzover het eigendomsrecht dient te worden geacht deel uit te maken van de dwingende normen van algemeen volkenrecht, kan bovendien alleen een willekeurig beroven van dat recht hoe dan ook strijdig met het jus cogens worden geacht. Dat is in casu echter niet het geval.

In de eerste plaats vormt immers de bevrozing van hun tegoeden een aspect van de sancties van de Veiligheidsraad ten aanzien van Usama bin Laden, het Al-Qaïda-netwerk, alsmede de Taliban en andere daarmee verbonden personen, groepen, ondernemingen en entiteiten, gelet op het belang van de strijd tegen het internationale terrorisme en de rechtmatigheid van een bescherming van de Verenigde Naties tegen de handelingen van terroristische organisaties. In de tweede plaats is de bevrozing van tegoeden een conservatoire maatregel die, anders dan de verbeurdverklaring, het wezen zelf van het eigendomsrecht van de belanghebbenden op hun financiële activa niet aantast, maar alleen het gebruik daarvan. In de derde plaats behelzen de resoluties van de Veiligheidsraad een mechanisme voor een periodieke herziening van de algemene sanctieregeling. Ten slotte voert de betrokken regeling een procedure in waarmee de belanghebbenden te allen tijde hun zaak aan het sanctiecomité kunnen voorleggen voor herziening, door tussenkomst van de staat van hun nationaliteit of hun woonplaats.

Gelet op die omstandigheden kan de bevrozing van tegoeden van de personen en entiteiten die op basis van door de leden van de Verenigde Naties verstrekte en door de Veiligheidsraad gecontroleerde informatie ervan worden verdacht banden te onderhouden met Usama bin Laden, het Al-Qaïda-netwerk en de Taliban, en te hebben deelgenomen aan de financiering, planning, voorbereiding of pleging van terroristische daden, niet worden aangemerkt als een willekeurige, ongepaste of onevenredige inbreuk op de fundamentele rechten van de belanghebbenden.

(cf. punten 238, 240, 242-245, 248-251)

7. Het recht van de belanghebbende om te worden gehoord is niet geschonden, noch door de Raad in het kader van de vaststelling van verordening nr. 881/2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, het Al-Qaïda-netwerk en de Taliban, noch door het sanctiecomité in het kader van de plaatsing van de belanghebbende op de lijst van personen wier tegoeden ingevolge de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad moeten worden bevroren.

In de eerste plaats was de Raad immers niet verplicht de belanghebbende te horen over zijn handhaving op de lijst

van door de sancties getroffen personen en entiteiten in het kader van de vaststelling en uitvoering van de betrokken verordening, aangezien de gemeenschapsinstellingen geen beoordelingsmarge hadden bij de omzetting in de communautaire rechtsorde van de resoluties van de Veiligheidsraad en de besluiten van het sanctiecomité, zodat het horen van de belanghebbende de instelling in geen geval had kunnen nopen haar standpunt te herzien.

In de tweede plaats is het recht van de belanghebbende om door het sanctiecomité te worden gehoord in het kader van zijn plaatsing op de lijst van personen die ervan worden verdacht bij te dragen aan de financiering van het internationale terrorisme, en wier tegoe-den ingevolge de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad moeten worden bevroren, niet in de betrokken resoluties voorzien. In het bijzonder in de situatie waarin het gaat om een conservatoire maatregel die de beschikbaarheid van tegoe-den van de belanghebbende beperkt, verlangt de eerbiediging van diens fundamentele rechten niet dat de tegen hem in aanmerking genomen feiten en bewijzen aan hem worden meegedeeld, wanneer de Veiligheidsraad of zijn sanctiecomité van mening zijn dat redenen betreffende de veiligheid van de internationale gemeenschap zich daartegen verzetten.

(cf. punten 258-259, 261, 274, 276)

8. In het kader van een beroep tot nietigverklaring van verordening nr. 881/2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, het Al-Qaïda-netwerk en de Taliban, verricht het Gerecht een volledige toetsing van de wettigheid van voornoemde verordening met betrekking tot de naleving door de gemeenschapsinstellingen van de bevoegdheidsregels alsmede van de formele wettigheidsregels en van de wezenlijke vormvoorschriften die voor hun optreden gelden. Het Gerecht controleert ook de wettigheid van die verordening in het licht van de resoluties van de Veiligheidsraad, waaraan die verordening uitvoering dient te geven, met name vanuit het oogpunt van de formele en materiële geschiktheid, de innerlijke samenhang en de evenredigheid van de verordening ten opzichte van de resoluties. Het toetst bovendien de wettigheid van die verordening en indirect de wettigheid van de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad aan de hogere normen van het volkenrecht die tot het jus cogens behoren, met name de dwingende normen die strekken tot de universele bescherming van de rechten van de mens.

Het staat daarentegen niet aan het Gerecht om indirect te controleren of de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad zelf verenigbaar zijn met de fundamentele rechten zoals zij door de communautaire rechtsorde worden beschermd. Het staat ook niet aan het Gerecht om te controleren of er geen sprake is van een onjuiste beoordeling van de feiten en bewijzen die de Veilig-

heidsraad in aanmerking heeft genomen voor de door hem getroffen maatregelen, en evenmin, behoudens het beperkte kader van de toetsing aan het jus cogens, om indirect de wenselijkheid en de evenredigheid van die maatregelen te controleren. In dat opzicht beschikken verzoekers over geen enkele mogelijkheid van beroep in rechte, daar de Veiligheidsraad het niet wenselijk heeft geacht om een onafhankelijke internationale rechterlijke instantie in te stellen die ermee belast is om zowel rechtens als feitelijk te beslissen op beroepen tegen de individuele besluiten van het sanctiecomité.

Die leemte in de rechterlijke bescherming van verzoekers is op zich echter niet in strijd met het jus cogens. Het recht op toegang tot de rechter is immers niet absoluut. De beperking

van verzoekers recht van toegang tot de rechter als gevolg van de immuniteit van jurisdictie die in beginsel aan de krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties aangenomen resoluties toekomt, ligt besloten in dit recht, zoals het door het jus cogens wordt gewaarborgd. Verzoekers belang dat zijn zaak ten gronde door een rechter wordt onderzocht, is niet zo groot dat het zwaarder weegt dan het wezenlijke algemene belang bij de handhaving van de internationale vrede en veiligheid met betrekking tot een bedreiging die door de Veiligheidsraad duidelijk is vastgesteld overeenkomstig de bepalingen van het Handvest van de Verenigde Naties. Derhalve is verzoekers recht op een effectief beroep in rechte niet geschonden.

(cf. punten 279-280, 282-289, 291)